

Ventemottak i brann og UDI i krise

En kvalitativ studie av Utlendingsdirektoratets krisekommunikasjon og tre norske avisers dekning under ventemottaksopptøyene sommeren 2010

Lisa Marie Smiseth



Masteroppgave i medievitenskap
Institutt for medier og kommunikasjon
Det humanistiske fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2013

SAMMENDRAG

6. juli 2010 gikk en gruppe avviste asylsøkere til opprør mot norsk asylpolitikk, ved å sette fyr på Lier ventemottak. Asylsøkerne var frustrerte over leveforholdene ved mottaket, og reagerte med vold, hærverk og ildspåsettelse. Opptøyene vekket stor oppmerksomhet i norske medier, og i dagene som fulgte ble Utlendingsdirektoratet stilt overfor en betydelig kommunikasjonsmessig utfordring. Ut ifra et krisehåndteringsperspektiv, søker denne oppgaven å belyse hvordan UDI håndterte ventemottaksopptøyene i 2010. Hvilke tiltak satte de til verks, hvilke budskap ønsket de å nå ut med i mediene og i hvilken grad opplevde de å lykkes i arbeidet? Basert på en kvalitativ rammeanalyse av tre norske avisers dekning av opptøyene, samt intervjuer med kommunikasjonsansvarlige i direktoratet, er formålet å undersøke hvordan UDI arbeidet strategisk med kommunikasjon og omdømmehåndtering under ventemottaksopptøyene, og hvordan denne krisen ble dekket i norske aviser. Analysen avdekket at avisene utpekte UDI som «syndebukk», og tilskrev direktoratet en stor del av ansvaret for opptøyene. Direktoratets hovedbudskap om at dette var fullstendig uakseptabel oppførsel fra personer som oppholder seg ulovlig i Norge, ble til en viss grad overskygget av konkurrerende argumentasjon fra både interesseorganisasjoner og asylsøkerne selv. Videre bidro analysen til å illustrere hvorfor det er viktig for en offentlig etat som UDI å arbeide strategisk med kommunikasjon og omdømmehåndtering. Et godt omdømme kan bane veien til aksept og anerkjennelse, og fungere som et skjold under kriser. Det kan også styrke offentlighetens tillit til direktoratet, noe UDI er fullstendig avhengig av for å bevare sin myndighet og gjennomslagskraft på asylfeltet.

ABSTRACT

On the 6th of July in 2010, a group of rejected asylum seekers rioted against Norwegian asylum policies, by setting fire to Lier Departure Center. The asylum seekers were frustrated by the living conditions at the center, and responded with violence, vandalism and arson. The riots attracted great attention in Norwegian media, and in the days that followed, the Norwegian Directorate of Immigration was faced with a major communication challenge. From a crisis management perspective, this thesis aims to illustrate how the UDI dealt with the Departure Center riots in 2010. What measures did they carry out, which messages did they want to convey, and to what extent did they experience to succeed? Based on a qualitative frame analysis of three Norwegian newspapers' coverage of the riots, as well as interviews with communication advisors from the UDI, the objective is to examine how the UDI worked strategically with communication and reputation management during the Departure Center riots, and how this crisis was portrayed in Norwegian newspapers. The analysis found that the newspapers designated the UDI as a “scapegoat”, and attributed the Directorate a great part of the responsibility. The Directorate's main message, that this incident was completely unacceptable behavior from people illegally residing in Norway, was somewhat overshadowed by conflicting arguments from both NGOs and the asylum seekers themselves. Furthermore, the analysis contributed in demonstrating why it is important for a government agency such as the UDI to work strategically with communication and reputation management. A strong reputation can pave the way for acceptance and acknowledgement, and act as a shield in a crisis. It can also enhance the general public's confidence in the agency, which the UDI is fully dependent on to maintain its authority and influence in asylum affairs.

FORORD

Arbeidet med denne masteroppgaven har vært en lang, utfordrende, til tider frustrerende og ikke minst veldig lærerik prosess. En rekke personer fortjener en takk nå som oppgaven endelig er i havn.

Først og fremst må jeg takke informantene fra UDI som tok seg tid til å stille opp til interessante intervju. Særlig takk til assisterende kommunikasjonsdirektør Håkon Fenstad for mange nyttige bidrag til oppgaven. Jeg må også rette en stor takk til mine veiledere, som har vært til uvurderlig hjelp for meg i dette arbeidet. Takk til Tine Ustad Figenschou (V11) for god hjelp i startfasen av prosjektet, og takk til Audun Beyer (H11, V12 og H12) for alle konstruktive tilbakemeldinger og gode råd underveis.

Til slutt må jeg også takke venner, familie og jentene på lesesalen for masse inspirasjon, gode råd og sårt tiltrengte pauser fra masterbobla. En spesiell takk til **Fredrik**, for masse oppmuntring og støtte hele veien. Jeg hadde ikke klart dette uten deg. Takk!

Lisa Marie Smiseth

INNHold

SAMMENDRAG	iii
ABSTRACT	iii
FORORD.....	v
KAPITTEL 1. INNLEDNING	1
1.1 Kriser som forskningsobjekt.....	2
1.2 Studiens problemstilling og omfang.....	4
1.3 Oppgavens oppbygning	8
KAPITTEL 2. ASYLFELTET OG UTLENDINGS DIREKTORATET	11
2.1 Utlendingsdirektoratet	11
2.1.1 Ventemottaksordningen	13
2.2 Beskrivelse av opptøyene	13
2.3 Beskrivelse av forskningsfeltet: Medier og minoriteter	15
2.3.1 Asylsøkere i mediene	16
2.3.2 Studiens relevans for forskningsfeltet.....	17
KAPITTEL 3. TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	19
3.1 Strategisk kommunikasjon	20
3.1.1 Hva er strategisk kommunikasjon?	21
3.2 Omdømme	22
3.2.1 Hva er omdømme?.....	23
3.2.2 Hvordan måles omdømme?	24
3.2.3 Når virksomhetens omdømme trues	25
3.3 Krisekommunikasjon og krisehåndtering.....	26
3.3.1 Hva er en krise?	26
3.3.2 Kommunikasjonskrisen.....	28
3.4 Media – krisen i krisen?.....	29

3.4.1 Medierte skandaler	30
3.4.2 Hvordan medieres kriser?	30
3.5 Å ramme inn krisen	31
3.5.1 Hva er tolkningsrammer?	32
3.5.2 Medierammer, generiske rammer eller saksspesifikke rammer?	33
3.5.3 Framing contests	35
KAPITTEL 4. METODISKE TILNÆRMINGER	37
4.1 Oppgavens metodiske design	37
4.2 Kvalitativ innholdsanalyse av mediedekningen	39
4.2.1 Framgangsmåte	40
4.2.2 Valg av medier og type medieinnhold	41
4.2.3 Tidsperiode og utvalgskriterier	42
4.2.4 Kvalitativ analyse av aktørenes saksspesifikke rammer	43
4.2.5 Utfordringer ved rammeanalysen	44
4.3 Dokumentanalyse	45
4.3.1 Utfordringer ved dokumentanalysen	46
4.4 Kvalitative intervjuer	47
4.4.1 Utfordringer ved de kvalitative intervjuene	48
4.5 Metodens samlede kvalitet	50
KAPITTEL 5. NORSKE AVISERS DEKNING AV KRISEN	53
5.1 Dekningens forløp	54
5.2 Hva kjennetegner avisenes dekning?	57
5.2.1 Hvilke budskap var framtredeende?	58
5.2.2 Hvilke kilder fikk slippe til?	60
5.2.3 Kommenterjournalistikkens preg på dekingen	61
5.2.4 Avisenes nyhetsrammer	62
5.3 De saksspesifikke rammene i dekingen	63
5.3.1 «Uakseptabeltrammen»	65
5.3.2 «Frustrasjonsrammen»	67
5.3.3 «Kritikkrammen»	68

KAPITTEL 6. UTLENDINGS DIREKTORATETS HÅNDTERING AV KRISEN	71
6.1 UDIs strategiske kommunikasjonsarbeid	72
6.1.1 Mål for kommunikasjonen	72
6.1.2 Fokus på enkeltskjebner	75
6.2 Håndteringen av ventemottaksopptøyene	76
6.2.1 Kommunikasjonstiltakene	78
6.2.2 Var det egentlig en krise?	81
6.2.3 UDI ble sydebukk	82
6.3 UDIs omdømme før og etter krisen	84
6.3.1 Omdømmeundersøkelsen	86
6.4 Omdømme i det offentlige	87
6.4.1 Profesjonalisering av kommunikasjon	89
 KAPITTEL 7. KONKLUSJON	 93
7.1 Oppgavens hovedfunn	93
7.2 Krisens konsekvenser	96
7.3 Avsluttende betraktninger	97
 LITTERATURLISTE	 99
Vedlegg 1 - Eksempelartikler fra utvalget	105

KAPITTEL 1. INNLEDNING

Jeg er glad for volden. Det er den beste måten å få oppmerksomhet på i Norge¹.

Sitatet over stammer fra en tidligere beboer ved Lier ventemottak, et av Norges to innkvarteringstilbud for ureturnerbare asylsøkere², som brant ned til grunnen etter opptøyer natt til onsdag 7. juli i 2010. Beboerne ved Lier og Fagerli ventemottak, som alle har fått endelig avslag på sine asylsøknader, var frustrerte over dårlige forhold ved mottakene og oppgitte over norsk asylpolitikk. Denne frustrasjonen manifesterte seg i hærverk og ildspåsettelse, og resulterte i omfattende ødeleggelser og totalskadde ventemottak. Opptøyene førte også til en ny, opphetet debatt rundt norsk asylpolitikk. Debatten dreide seg om hvordan man skal håndtere disse såkalte «ikke-returnerbare» asylsøkerne. Mediedekningen var omfattende og kritiske blikk ble tidlig rettet mot Utlendingsdirektoratet, som ble holdt ansvarlig for de dårlige forholdene ved mottakene. Dekningen bar i høy grad preg av historier om kummerlige levekår, mennesker som ble stuert sammen på små rom, og mangel på mat og aktivitetstilbud. Mange engasjerte seg i saken og uttalte seg negativt om UDIs og myndighetenes praksis overfor de avviste asylsøkerne. Både politikere, frivillige organisasjoner og fagfolk hevdet høyrøstet at hele ordningen med ventemottak var uverdigg og måtte legges ned. Kritikkens tale fra norske medier var klar; UDI stod overfor nok en krevende krisesituasjon.

En krise som dette kommer nesten alltid overraskende. Den kan kjennetegnes ved at det inntreffer noe uforutsett der den berørte virksomheten blir kastet inn i vanskelige og ukjente beslutningssituasjoner, der konsekvensene av det de gjør kan bli svært alvorlige. Det er snakk om en trussel, om usikkerhet og overraskelse, og om tidspress og stress (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:47). Sommeren 2010 var det opprør i asyl-Norge, og det er nettopp ventemottaksopptøyene dette året som danner grunnlaget for denne oppgaven. Brannen på Lier ventemottak kan imidlertid ikke karakteriseres som en unik eller enestående hendelse.

¹ Aftenposten 6.7.2010

² Ureturnerbare asylsøkere er i følge UDI personer med endelig avslag i asylsaken som ikke kan tvangssendes til hjemlandet fordi hjemlandets myndigheter ikke bidrar til å skaffe dem reisedokumenter, ikke anerkjenner dem som borgere eller på en annen måte hindrer dem i å returnere, eller personer som ikke samarbeider med myndighetene for å avklare sin egen identitet og motsetter seg retur (UDI 2007). Se også kapittel 2.1.

Branner i asylmottak er en gjentakende og stadig aktuell problemstilling. Bare i løpet av første halvår av 2012 mistet to personer livet og syv ulike mottak var utsatt for svært dramatiske branntilløp. Tall fra direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser også at brannvesenet rykket ut til 144 branner i asylmottak i perioden 1997 til 2009 (VG 2012a). Til tross for denne nedslående statistikken, utpeker opptøyene ved Lier og Fagerli ventemottak seg som en særlig interessant case å studere i denne oppgaven, som følge av den massive mediedekningen hendelsen fikk og debatten som blusset opp i media i etterkant. UDI måtte ikke bare håndtere opptøyene og de konkrete konsekvensene av disse, men også medias kritiske granskning av ventemottaksordningen og diskusjonen som oppstod rundt de avviste asylsøkerne.

Media blir ofte kalt krisen i krisen, nettopp fordi de skaper et ekstra stressmoment for de som er ansvarlige for å håndtere den (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:47). Når en krise inntreffer har kommunikasjon med omgivelsene avgjørende betydning for hvordan den berørte virksomheten påvirkes. I tillegg til virksomhetens omdømme før krisen, har både krisens karakter og håndteringen av krisen betydning for hvorvidt og i hvilken grad virksomheten rammes. Det er ikke krisen alene, men også organisasjonens håndtering og medias dekning av den som avgjør om omdømmet og tilliten til organisasjonen tar skade (Apeland 2010). På kort sikt er det knapt noe som kan skade et omdømme mer enn negativ mediedekning. Å bidra til at potensielt omdømmeskadelige saker som ventemottaksopptøyene håndteres på en god måte er derfor blant kommunikatørenes viktigste, men også mest utfordrende oppgaver. Ved å studere hvordan norske aviser dekket ventemottaksopptøyene i sammenheng med hvordan UDI håndterte dekningen i media, vil denne oppgaven følgelig kunne tegne et mer inngående bilde av hvordan direktoratet arbeider strategisk med kommunikasjon og omdømme under en krisesituasjon.

1.1 Kriser som forskningsobjekt

Dersom man ser på medienes omfattende dekning av kriser i dag, kan det virke som om antallet kriser i virksomheter og organisasjoner har økt dramatisk i løpet av de siste tiårene (Johansen og Frandsen 2010:19). Oppslag om utroskap, underslag og usømmelig opptreden har blitt hverdagskost for norske avislesere, og mediene preges i stadig større grad av en form for skandalejournalistikk. I den selvutnevnte rollen som samfunnets vaktbikkje har norske

medier i de senere årene avdekket og satt søkelyset på en rekke kriser og skandaler, både i offentlig og privat sektor. Dette fenomenet har vekket stor interesse innen forskningsmiljøet, og blant annet dannet grunnlaget for teoriutvikling om flokkdyrtendenser, mediedrev og en intimisert offentlighet (Allern og Pollack 2009; Eide 2001). Hvordan offentlige organisasjoner kommuniserer under slike medierte skandaler er også et forskningsfelt som opptar mange. Både Forvarets omdømmebygging under budsjettkrisen (Thommessen 2007) og krisekommunikasjonen under underslagsskandalen i Undervisningsbygg (Alsvik 2011) har dannet grunnlaget for tidligere masteroppgaver innen medievitenskapen. Fellestrekk ved funnene fra slike studier er gjerne at mediene på flere måter kan være med og forsterke attribusjonene av ansvar for en krise til den berørte virksomheten. Samtidig viser de nevnte studiene at gode trekk ved kommunikasjonen kan bidra til å demme opp for at kriser får negative konsekvenser og negativ påvirkning på omdømmet, forutsatt at organisasjonen håndterer krisen riktig.

Gjennom en inngående studie av Utlendingsdirektoratets krisehåndtering under ventemottaksopptøyene, søker denne oppgaven å belyse flere viktige problemstillinger rundt UDIs kommunikasjonsarbeid. På hvilken måte kan det UDI sier og gjør utad, påvirke hvordan omgivelsene oppfatter direktoratet? Finnes det særskilte hensyn UDI er nødt til å ta når de kommuniserer, fordi de er en så synlig aktør på innvandringsfeltet? Og hvordan agerer UDI når det oppstår en krise, og media setter sitt kritiske søkelys på direktoratet? Krisehåndtering handler i stor grad om hvordan den berørte virksomheten håndterer medieoppmerksomheten som oppstår rundt den inntrufne krisen. Media kan i mange tilfeller være den virkelige krisen i en krise, i hvert fall når det er snakk om å skape negative ettervirkninger for den kriserammede organisasjonen. Medierte kriser er gjerne preget av at den enkelte journalist og redaksjon tar bevisste valg på tema og vinkling i dekingen av krisen, for å gjøre den forståelig og gjenkjennelig for leserne (Allern og Pollack 2009). Også de berørte aktørene tar bevisst eller ubevisst i bruk såkalte tolkningsrammer under en krisesituasjon, og søker å få gjennomslag for disse i media og i opinionen. Slike tolkningsrammer er rett og slett noe som gir kontekst og oppfordrer til en bestemt tolkning av en hendelse eller et tema, gjennom utvelgelse og framheving av visse aspekter ved saken (Ihlen 2007).

For å kartlegge hvordan norske medier dekket og omtalte opptøyene på Lier og Fagerli ventemottak, vil det følgelig være hensiktsmessig å identifisere de ulike tolkningsrammene som var framtrædende i dekingen. Dette vil kunne bidra til å belyse hvordan

Utlendingsdirektoratets krisekommunikasjon fungerte under denne krisen, hvorvidt de fikk gjennomslag for sine synspunkter, og hvilke andre aktører som deltok i krisens medierte forløp. UDI er ofte gjenstand for medias granskning og stadige jakt på skandaler. Dersom man ønsker å studere norsk utlendingsforvaltnings utadrettede kommunikasjon i sammenheng med medienes dekning av asylfeltet, utpeker Utlendingsdirektoratet seg som et godt utgangspunkt. Medias hang for sensasjonelle og dramatiske oppslag, i sammenheng med offentlig sektors økende fokus på strategisk kommunikasjonsarbeid er et sakskompleks som vakte min interesse, og som følgelig danner grunnlaget for studiens problemstilling.

1.2 Studiens problemstilling og omfang

Fra 1970-tallet og utover gjennomgikk Norge betydelige kulturelle og samfunnsmessige endringer som følge av en økende tilstrømning av innvandrere. Denne innvandringen, som må sies å være en naturlig del av globaliseringen og ofte et resultat av menneskelige tragedier og nød, møtes med økende skepsis i den norske befolkningen (Eide og Nikunen 2011). Norske medier er i stor grad med på å underbygge denne skepsisen (se bl.a. Lindstad og Fjeldstad 1999; 2005). Innvandrings- og asylfeltet spiller en sentral rolle på medienes dagsorden og vies stor oppmerksomhet. Debatten som raser i media er svært polarisert, gjerne preget av konflikter, enkeltskjebner og kampanjejournalistikk. Asylpolitikk kan rett og slett være et politisk minefelt, og mange aktører vegrer seg for å delta. Som det mest synlige organet i norsk utlendingsforvaltning utsettes UDI ofte for pressens og offentlighetens kritiske granskning. Nettopp fordi innvandringsdebatten er så tilspisset i norske medier vil Utlendingsdirektoratet i en krise være et svært interessant studieobjekt, for å belyse på hvilken måte de deltar og inkluderes i denne debatten.

Mange av UDIs utfordringer dreier seg om konflikter rundt enkeltsaker, der prinsipper for upartisk og forutsigbar saksbehandling kan stå i direkte konflikt med tragiske enkeltskjebner. Her spiller media ofte en sentral rolle, ved å sette søkelyset på slike enkeltsaker (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006). Nyhetsmediene er i utgangspunktet problemorienterte, og vier ofte større spalteplass til de dramatiske og avvikende sakene enn til de ukontroversielle og hverdagslige. Under dekningen av en krise følger mediene sin vanlige nyhetslogikk og konstruerer sine egne fortellinger basert på journalistisk rutine og redaksjonell praksis (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:43). Et område hvor journalistene i stor grad stiller seg på

asylsøkernes side, gjelder enkeltskjebner i asylsaker. Asylsøkere som har fått endelig avslag på sine søknader framstilles gjerne på en sympativedekkende måte (Lindstad og Fjeldstad 1999:26-27). De fleste saker hvor UDI omtales i norske medier er også i forbindelse med historier om tragiske enkeltskjebner. Slike historier finnes det mange aktuelle eksempler på; skihopperen Lars Bystøls amerikanske samboer som blir kastet ut av landet fordi han ikke har tjent nok³, eller lille Nathan som er oppvokst i Bergen og snakker flytende norsk, men som likevel har kjempet en innbitt kamp om å få bli i landet⁴. Her er den journalistiske medierammen enkeltmenneskets kamp mot det mektige byråkratiet, David som kjemper mot Goliat, og UDI stilles ofte i et svært dårlig lys (UDI 2010b).

Opptøyene på Lier og Fagerli ventemottak var heller ikke første gangen UDI befant seg i hardt vær. Utlendingsdirektoratet har vært involvert i flere medierte skandaler i årenes løp. Blant de største er den såkalte MUF-saken våren 2006, hvor det brøt ut en åpen strid vedrørende UDIs behandling av en gruppe kurdere fra det nordlige Irak. Stikk i strid med den gjeldende instruksen, fikk denne gruppen innvilget søknaden om permanent opphold i Norge. VG slo saken stort opp, og i de påfølgende ukene fulgte en intens debatt om UDIs rutiner i norske medier. Saken førte med seg en politisk storm, og resulterte i omfattende granskning av UDI og avgangen til UDI-direktør Manuela Ramin-Osmundsen (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006). Uavhengig av hvorvidt man mener de er riktige eller gale, må UDI i lys av sitt mandat ta mange kontroversielle avgjørelser. Avgjørelser som har betydning for menneskers livssituasjon og framtid i Norge, og som stadig møter kritikk i norske medier, nettopp fordi innvandringstemaet står så høyt på medienes dagsorden. Denne kritikken krever kommunikasjon. UDI er nødt til å svare og forsvare seg i media, og dette byr på flere kommunikasjonsmessige utfordringer for direktoratet.

Kommunikasjon med omverdenen er helt fundamentalt for virksomheter, også for Utlendingsdirektoratet. Den siste tiden har det offentliges ressursbruk på kommunikasjonstiltak imidlertid fått mye spalteplass i norske medier. Statlige virksomheter kjøper stadig mer PR-tjenester, samtidig som antall kommunikasjonsmedarbeidere øker, og dette har skapt debatt i Norge (Berg 2012). Debatten dreier seg i all hovedsak om hvorvidt det er nødvendig for offentlig sektor å bruke store summer på strategisk kommunikasjon og

³ VG Nett (12.11.2012): *Samboeren til OL-helten kastes ut av Norge*. Tilgjengelig: <http://www.vg.no/sport/ski/hopp/artikkel.php?artid=10055852>.

⁴ Aftenposten (12.3.2013): *Nathan Eshete (7) får bli i Norge*. Tilgjengelig: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Nathan-7-far-bli-i-Norge-7145459.html>.

omdømmehåndtering, når de i realiteten ikke er avhengig av oppslutning og et godt omdømme for å overleve. Samtidig har forskning vist at kommunikasjon med omgivelsene, særlig under en krise, er viktig for å oppnå et godt omdømme, uavhengig om virksomheten er offentlig eller privat. Og et godt omdømme er viktig for å oppnå legitimitet og tillit blant befolkningen (Brønn og Ihlen 2009). Dette er spesielt viktig for UDI, som er avhengig av å legitimere sin praksis offentlig for å ha myndighet og gjennomslagskraft på asylfeltet. I følge en omdømmeundersøkelse Ipsos MMI gjennomfører for offentlige etater hvert år, figurerer UDI til stadighet på listen over etater med dårligst omdømme (Kavli og Wergeland 2009). Disse funnene støttes også av omdømmeundersøkelsen RepTrak, som avdekket at UDI var blant de offentlige virksomhetene i Norge med dårligst omdømme i 2010 (Brønn 2011). På bakgrunn av at tidligere forskning viser at et godt omdømme kan demme opp for kriser og dempe konsekvensene av en krisesituasjon, vil det være interessant å undersøke om UDI lyktes med krisehåndteringen av ventemottaksopptøyene. Evnet direktoratet å nå igjennom med sine budskap i media, eller var mediedekningen i hovedsak preget av kritiske røster og tragiske enkeltskjebner?

Med utgangspunkt i dette har jeg formulert følgende problemstilling:

Hvordan arbeidet Utlendingsdirektoratet strategisk med kommunikasjon og omdømmehåndtering under ventemottaksopptøyene, og hvordan ble denne krisen dekket i norske aviser?

Oppgavens overordnede formål er å undersøke hvordan og hvorfor utlendingsforvaltningen kommuniserer strategisk, og på hvilken måte norske medier omtaler og framstiller asylfeltet. Dette skal belyses ved å studere hvordan UDI arbeider med kommunikasjon og omdømme under en konkret krise. Krisen som fulgte ventemottaksopptøyene sommeren 2010 er valgt som case på bakgrunn av den voldsomme mediedekningen som inntraff, og fordi det utløste en større politisk debatt om UDIs og myndighetenes praksis overfor de avviste asylsøkerne. Undersøkelsen som gjennomføres er delt inn i to separate deler, og problemstillingen er operasjonalisert gjennom fire konkrete forskningsspørsmål:

a) Hva kjennetegner Aftenpostens, VGs og Dagsavisens dekning av ventemottaksopptøyene?

Spørsmål a besvares i kapittel 5, ved hjelp av en kvalitativ rammeanalyse av de utvalgte avisenes dekning av ventemottaksopptøyene. Dekningen kartlegges gjennom en overgripende beskrivelse av de 67 artiklene utvalget består av, hvor sentrale aspekter som artiklenes hovedbudskap, skisserte konflikter, årsaker og konsekvenser, kildebruk og avisenes egne ledere og kommentarer blir gjort rede for. Hensikten er å belyse krisens medierte forløp i Aftenposten, VG og Dagsavisen, og avdekke hvilke nyhetsrammer, vinklinger og problemdefinisjoner som preget dekningen.

b) Hvilke aktører og tolkningsrammer var dominerende i avisenes dekning?

Spørsmål b besvares også i kapittel 5, og baserer seg i stor grad på funnene fra det første forskningsspørsmålet. Hensikten er å identifisere de involverte aktørene og deres saksspesifikke tolkningsrammer i mediedekningen av ventemottaksopptøyene. Dette belyses gjennom en analyse av aktørenes problemdefinisjon og årsaksforklaring av opptøyene, samt hvordan de appellerer til moral eller prinsipper i sin argumentasjon, og hva de forslår som løsning på problematikken. Analysen leder fram til tre bestemte aktører med tre ulike virkelighetsforståelser av ventemottaksopptøyene.

c) Hvordan var UDIs utadrettede kommunikasjon og krisehåndtering under ventemottaksopptøyene?

Spørsmål c besvares i kapittel 6, ved hjelp av kvalitative intervjuer med assisterende kommunikasjonsdirektør i UDI og en kommunikasjonsrådgiver som var ansvarlig for krisehåndteringen av opptøyene. Gjennomgangen suppleres også med en dokumentanalyse av UDIs pressemeldinger under krisen. Formålet med analysen er å belyse hva som kjennetegner direktoratets kommunikasjon og krisehåndtering under ventemottaksopptøyene, ved å gå i dybden på UDIs synspunkter og erfaringer knyttet til opptøyene og medias dekning av disse. Videre er det også et mål å kartlegge hvilke budskap UDI ønsket å formidle under krisen, og undersøke om disse samsvarer med tolkningsrammen som ble presentert i det foregående analysekapittelet.

d) Hvorfor er det viktig for UDI å ha et godt omdømme, og hvilke utfordringer møter de som et offentlig organ i omdømmehåndteringen?

Spørsmål d belyses i siste del av kapittel 6, på bakgrunn av resultatene fra en omdømmeundersøkelse om UDI og de kvalitative intervjuene med kommunikatører i direktoratet. Hensikten er å diskutere hvorfor det er viktig for UDI å inneha et godt omdømme og gjøre rede for hvordan de arbeider for å oppnå dette. Videre er det også en hensikt å belyse på hvilken måte ventemottaksopptøyene kan ha svekket UDIs omdømme og avslutningsvis drøfte hvilke utfordringer direktoratet møter som et offentlig organ i omdømmehåndteringen.

Temaene for denne studien er omfattende, og det er derfor nødvending med en tydelig avgrensning av hva denne oppgaven skal omhandle. Dette belyses best med en kort gjennomgang av hva den *ikke* skal handle om. For det første forsøker ikke denne studien å si noe om hvorvidt ventemottaksordningen fungerte eller ei. Dette er et komplekst saksfelt som har blitt diskutert og belyst av andre forskere tidligere, og forutsetter en helt annen tilnærming og empiri. Oppgaven skal heller ikke måle omdømmet til UDI og undersøke hvorvidt dette ble svekket av ventemottaksopptøyene, men heller diskutere på hvilke måter det er viktig for direktoratet å inneha et godt omdømme, og undersøke hvordan de arbeider for å oppnå dette. Da kan oppgaven også si noe om hvilke utfordringer UDI møter i håndteringen av omdømmet sitt. Formålet med studien er altså å undersøke hvordan UDI jobber strategisk med kommunikasjon under en krise, når medietrykket og oppmerksomheten rundt direktoratet er på sitt største. Hvilke budskap ønsker de å nå ut med i media, og hvordan arbeider de for å lykkes med dette? Videre er det en hensikt å kartlegge hvilke tolkningsrammer media slipper til under dekningen av en slik krise, og hvordan disse rammene samsvarer med UDIs egne forståelsesrammer. Hvem ble pålagt ansvaret for opptøyene i media, hva slags kritikk ble rettet mot UDI og hvordan svarte UDI på denne kritikken? Endelig er hensikten også å belyse profesjonaliseringen av byråkratiet i utlendingsforvaltningen, og diskutere hvorvidt bruken av ressurser på strategisk kommunikasjon og omdømmehåndtering i offentlig sektor kan forsvares. Er det offentlige egentlig avhengig av å ha et godt omdømme i befolkningen?

1.3 Oppgavens oppbygning

I det neste kapittelet gjør jeg rede for utlendingsforvaltningens struktur og praksis, og bakgrunnen for opprettelsen av ventemottakene. Jeg avklarer også hva begrepet avvist

asylsøker innebærer, og gir en detaljert beskrivelse av hendelsesforløpet på ventemottakene 6. og 7. juli i 2010. Til slutt gjennomgår jeg tidligere forskning på framstillingen av minoriteter i mediene, og studien plasseres i lys av den eksisterende forskningen på feltet. **I kapittel 3** presenteres oppgavens teoretiske rammeverk, med hovedvekt på teorier om krisekommunikasjon og krisehåndtering i det offentlige. Jeg gjennomgår sentrale begrep som omdømmehåndtering, medierte skandaler og dagsordenfunksjonen, og belyser hvordan media kan være den virkelige krisen i en krise. Det gjøres også rede for hva rammebegrepet innebærer, og hvordan media og andre aktører kan ta i bruk ulike tolkningsrammer for å få gjennomslag for sine synpunkter i mediedekningen. **Kapittel 4** er en gjennomgang og drøfting av de metodiske verktøyene som er anvendt for å besvare problemstillingen. Her gjør jeg rede for oppgavens metodiske design, som består av kvalitativ rammeanalyse, dokumentanalyse og kvalitative intervjuer. Avslutningsvis drøftes også metodens kvalitet i sammenheng med begrepene validitet, reliabilitet og generaliserbarhet.

Kapittel 5 og 6 utgjør oppgavens analysedel. I det første kapittelet analyseres Aftenpostens, VGs og Dagsavisens dekning av ventemottaksopptøyene inngående, før rammebegrepet anvendes for å kartlegge og identifisere de ulike tolkningsrammene som preget dekningen. Det neste kapittelet tar for seg UDIs krisekommunikasjon under opptøyene, og belyser hvordan krisen ble håndtert av direktoratet. Her drøftes også UDIs omdømme i lys av aktuelle omdømmeundersøkelser, og profesjonaliseringen av byråkratiet er gjenstand for en avsluttende diskusjon. **Det siste kapittelet** oppsummerer hovedfunnene fra studiens analyser og svarer på oppgavens overordnede problemstilling. Her vil også konsekvensene av ventemottaksopptøyene bli drøftet, og avslutningsvis presenteres noen oppsummerende betraktninger om UDIs håndtering av krisen og den nåværende situasjonen for de avviste asylsøkerne i Norge.

KAPITTEL 2. ASYLFELTET OG UTLENDINGSDIREKTORATET

Denne oppgaven studerer samspillet mellom UDIs utadrettede kommunikasjon og norske avisers dekning under en konkret krisesituasjon, og tar utgangspunkt i opptøyene på Lier og Fagerli ventemottak. Ventemottaksordningen ble etablert i 2005, som et ledd i myndighetenes returfremmende arbeid for å begrense antallet avviste asylsøkere som ble værende i Norge. Ordningen ble møtt med utstrakt skepsis fra mange hold, og da beboerne gikk til opprør sommeren 2010 blusset debatten om ventemottak nok en gang opp i norske medier. Hensikten med dette bakgrunnskapittelet er å gi en kort gjennomgang av norsk asylpolitikk og utlendingsforvaltning, for å klargjøre den gjeldende praksisen på feltet og bakgrunnen for opprettelsen av ventemottakene. Kapittelet begynner med en redegjørelse av hva Utlendingsdirektoratet er og hva direktoratets ansvarsområder omfatter. Jeg klargjør også hva begrepet avvist asylsøker innebærer. Videre gir jeg en mer inngående beskrivelse av hendelsesforløpet under opptøyene 6. og 7. juli i 2010, og belyser hvorfor det resulterte i en ny mediedebatt om myndighetenes håndtering av de avviste asylsøkerne. Avslutningsvis kartlegges tidligere forskning på innvandrings- og asylfeltet i Norden, og oppgaven plasseres innenfor forskningstradisjonen.

2.1 Utlendingsdirektoratet

Innvandrings- og asylfeltet er et politisk område preget av uforutsigbarhet, kompleksitet og stor medieoppmerksomhet, noe som følgelig byr på store utfordringer for den norske utlendingsforvaltningen. Utlendingsdirektoratet er den sentrale etaten i utlendingsforvaltningen, og deres hovedoppgave er å iverksette og bidra til å utvikle regjeringens innvandrings- og flyktningpolitikk. UDI ble opprinnelig etablert i 1988 som en konsekvens av en betydelig økning i antall asylankomster til Norge på slutten av 1980-tallet⁵. Den daværende utlendingsforvaltningen hadde ikke kapasitet til å håndtere arbeidsbyrden som disse ankomstene medførte, og UDI skulle fra nå av være førsteinstans i alle utlendings- og asylsaker. Direktoratet skulle arbeide både med integrerings- og kontrollsiden av innvandringen til Norge (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006). UDI har i senere tid

⁵ Direktoratet ble først opprettet under Kommunal- og arbeidsdepartementet, men er i dag underlagt Justis- og beredskapsdepartementet (UDI 2012).

gjennomgått flere omorganiseringer, og i dag innebærer deres offisielle samfunnsoppdrag å legge til rette for ønsket og lovlig innvandring og sørge for at de som oppfyller vilkårene får komme til Norge. Samtidig har direktoratet også en kontrollfunksjon, og skal sikre at systemet ikke blir misbrukt (UDI 2010a).

Utlendingsloven utgjør det viktigste regelverket på innvandringsfeltet. Lovens formål er å gi grunnlag for regulering av og kontroll med inn- og utreise og utlendingers opphold i riket, i samsvar med norsk innvandringspolitikk og internasjonale forpliktelser (Utlendingsloven 2008). Det området av lovanvendelsen som er mest komplekst og byr på de største problemstillingene, knytter seg til asylsøkere og beskyttelse. En stor andel av asylsøkerne som kommer til Norge oppfyller ikke kriteriene for å bli anerkjent som flyktning som er nedfelt i FNs flyktningkonvensjon. Dersom det foreligger beskyttelsesgrunnlag eller sterke menneskelige hensyn, kan disse personene etter vurderinger av en rekke forhold likevel innvilges opphold (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006). I 2010 søkte rundt 17 000 personer asyl i Norge. Av disse, ble i overkant av 5000 asylsøkere gitt opphold på bakgrunn av sine søknader (UDI 2011). Tallene fra 2010 viser samtidig at det var svært mange personer som fikk avslag på sine asylsøknader dette året⁶. Personer med endelig avslag på sin asylsøknad, heretter omtalt som *avviste asylsøkere*, er pålagt å returnere til hjemlandet. Dersom disse ikke reiser frivillig innen en fastsatt frist, kan de uttransporteres med tvang av Politiets utlendingsenhet (PU).

Mange av de avviste asylsøkerne vender tilbake til hjemlandet, men mange blir også værende i Norge. Noen fordi de nekter å reise frivillig og lever i skjul for myndighetene, andre fordi de mangler gyldige ID-papirer eller ikke blir akseptert av opprinnelseslandet, og dermed er vanskelige å returnere. I tillegg tilsier «non-refoulement»-prinsippet i utlendingsloven at ingen personer kan sendes tilbake til land hvor de står i fare for å miste livet eller bli utsatt for umenneskelig behandling (Christensen, Lægreid og Ramslien 2006:33). Dette har ført til at det i dag finnes en stor gruppe avviste asylsøkere i Norge⁷, som verken har innvilget opphold eller som kan tvangsreturneres. De fleste av disse stammer fra land der forholdene er svært ustabile og utrygge, som Irak, Russland, Afghanistan, Somalia og Eritrea (Valenta m.fl.

⁶ En person som får avslag på asylsøknaden har rett til å klage på vedtaket. I første omgang er det UDI som behandler klagen. Dersom UDI opprettholder det negative vedtaket, kan klagen sendes til Utlendingsnemnda (UNE) for ny behandling. Vedtak som fattes av UNE er endelige og kan ikke påklages (UDI 2009).

⁷ Det finnes ingen konkrete tall på hvor mange avviste asylsøkere som oppholder seg i Norge i dag, men forskere antar at det kan dreie seg om opp mot 15 000 personer (Valenta m.fl. 2010:10).

2010:54). De avviste asylsøkerne er følgelig en svært utfordrende gruppe å håndtere for norske asylmyndigheter, og har i lang tid befunnet seg i både myndighetenes og medias søkelys.

2.1.1 Ventemottaksordningen

I 2004 besluttet norske myndigheter å innføre en ny praksis for asylsøkere med endelig avslag som ikke samarbeidet om retur. Regjeringen ønsket å vise en strammere linje i asylpolitikken, og den nye praksisen innebar bortfall av både botilbud i ordinære mottak og tilgang til økonomiske støtteordninger for avviste asylsøkere. I forbindelse med dette kom SV med et lovforslag til Stortinget der man tok til orde for å opprette spesialmottak som skulle huse de avviste asylsøkerne, og i 2005 besluttet myndighetene å etablere et slikt utreisесenter (senere ventemottak). Lier ventemottak ble opprettet i mars 2006, og Fagerli ventemottak i desember året etter (Valenta m.fl. 2010:9-10). Ventemottakene skulle være et statlig drevet botilbud for personer som hadde fått endelig avslag på sin asylsøknad. Her kunne de bo inntil de forlot landet frivillig eller med tvang. Mottakene skulle holde en nøktern, men forsvarlig standard og tilby enkel kost og losji (UDI 2007).

Kun få dager før ventemottaksopptøyene fant sted, ble rapporten «Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen: Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse» publisert. Rapporten var skrevet av forskere ved NTNU Samfunnsforskning på oppdrag fra Justis- og politidepartementet. Ventemottaksordningen bygget på en antakelse om at reduksjon i standard og andre former for passiv tvang ville virke returfremmende, og rapporten skulle undersøke i hvilken grad ordningen med ventemottak faktisk bidro til å fremme retur. Forskerne fant imidlertid at mottakene til en viss grad virket mot sin hensikt, og først og fremst passiviserte beboerne, samtidig som de bidro til asosial atferd, rusmisbruk og store konflikter (Valenta m.fl. 2010). Norske medier løftet ved flere tilfeller fram rapportens funn under dekningen av krisen, og både media og andre involverte aktører pekte på de dårlige forholdene som den bakenforliggende årsaken til opptøyene.

2.2 Beskrivelse av opptøyene

Natt til onsdag 7. juli 2010 brøt det ut brann i tre brakkebygninger på Lier ventemottak i Buskerud. Det tok få minutter før de var overtente, og alle de tre bygningene brant ned til

grunnen. De 141 asylsøkerne bosatt på Lier ble evakuert i tide og ingen kom til alvorlig skade. Politietterforskningen av brannen avdekket på et tidlig stadium at ventemottaket var blitt påtent av mottakets egne beboere.

Opptøyene blant de avviste asylsøkerne startet allerede natten før, da bråk i form av steinkasting og brannstiftelse brøt ut på Fagerli ventemottak i Akershus. En time senere hadde lignende opptøyer også forplantet seg til ventemottaket på Lierskogen. Vinduer ble knust og avfallsbeholdere påtent. Bråket viste seg å ha sitt utspring i beboernes misnøye med leveforholdene ved mottakene. De var også frustrerte over avslaget på sine asylsøknader og behandlingen fra norske myndigheter. Utover dagen den 6. juli var stemningen ved Lier ventemottak fremdeles amper, og beboerne truet med mer bråk dersom deres krav om et nytt bosted ikke ble innfridd samme dag. Sent tirsdag kveld møtte representanter fra UDI opp på mottaket, og under et forhandlingsmøte mellom beboerne og UDI ble en mann pågrepet av politiet på grunn av truende oppførsel. Møtet ble avbrutt, og få minutter senere ble det første bygget påtent. Brannen utviklet seg raskt, og kort tid etter var alle de tre brakkebygningene hvor asylsøkerne var innlosjert, overtent. Mange hadde pakket med seg eiendelene sine på forhånd, og i følge politiet var brannen tydelig planlagt og godt organisert.

23 personer ble pågrepet for ugjerningene, og videre etterforskning avdekket at hovedmannen bak opptøyene på Lier var en kurdisk mann fra Irak. Mannen hevdet at han var talsmann for en større gruppe beboere ved mottaket, og begrunnet opptøyene med at ventemottaket var verre enn fengsel og at de ikke så noen andre løsninger. Hendelsen fikk massiv oppmerksomhet i alle store, norske medier. Fra dramatiske beskrivelser av hendelsesforløpet, skiftet dekningen raskt karakter til et større fokus på skyldspørsmålet, og kritikken gikk nok en gang i retning av myndighetene og UDI. I ettertid ble det rettet sterk kritikk mot forholdene ved Lier og Fagerli ventemottak, blant annet i en «skyggerapport» utarbeidet av Antirasistisk Senter. I rapporten hevdet de å ha kjennskap til utbredt bruk av selvskading, mangel på legehjelp og uprofesjonell opptreden av de ansatte ved mottakene (Nettavisen 2010). UDI måtte også svare for kraftig kritikk fra media for de dårlige boforholdene og måten de hadde behandlet de avviste asylsøkerne på. Daværende UDI-direktør Ida Børresen kritiserte norske medier for nettopp denne myndighetskritikken under en tale i Åpenhetstinget i 2010⁸. Her

⁸ Åpenhetstinget er en årlig konferanse om offentlighet og innsyn, som arrangeres av Norsk Presseforbund.

kom det tydelig fram at UDI var svært misnøye med medias dekning av denne krisesituasjonen:

Så var det temaet tilsynelatende uttømt – og de neste ukene ble søkelyset rettet mot de som drev mottakene, ansatte ved mottakene, UDIs rolle, kritikk mot maten, kritikk mot botilbudet, kritikk mot ventemottakssystemet og så videre og så videre. Det er bra og riktig at alt dette undersøkes og belyses. Det skal dere. Men sett over tid er jeg i tvil om proporsjonene i dekningen blir riktig (UDI 2010b).

Det er nettopp proporsjonene og vinklingene som preget norske mediers dekning av ventemottaksopptøyene som skal studeres videre i denne oppgaven. En kvalitativ analyse av Aftenpostens, VGs og Dagsavisens dekning av hendelsen vil avdekke hva slags kritikk som ble fremmet i media, hvem kritikken ble rettet mot og hvilke aktører som stod bak kritikken. Ble UDI utpekt som sydebukk i norske medier? Og hvordan svarte UDI på kritikken? Dette er viktige spørsmål som vil belyses i denne studien, for å tegne et mer inngående bilde av hvordan opptøyene på Lier og Fagerli ventemottak ble framstilt i norske aviser og håndtert av UDI.

2.3 Beskrivelse av forskningsfeltet: Medier og minoriteter

Forskning på innvandrere og etniske minoriteter i mediene har tidligere vært relativt begrenset i de nordiske landene. Men i takt med den store innvandringsveksten til Norden på 80- og 90-tallet fikk også nordiske forskere øynene opp for dette forskningsfeltet, og i dag finnes det mange relevante bidrag om temaet. Det dreier seg i all hovedsak om forskning på medienes framstilling av innvandrere, innvandrere som produsenter av medieinnhold, og etniske minoriteters mediekonsum (Horsti 2008). Elisabeth Eide har levert mange bidrag til feltet, blant annet en studie av norske avisers representasjon av etniske minoriteter i feature-saker (2002); og en artikkel som utforsker ulike aspekter ved hvordan personer med etnisk minoritetsbakgrunn opplever journalistiske medier. Her finner Eide at intervjuobjektene ofte erfarer å bli tilskrevet en svekket norsk identitet av journalister, selv om de er født og oppvokst i Norge (2010). Eides forskning viser at det journalistiske perspektivet på innvandrere har gjennomgått en markant endring, fra å framstille de som eksotiske og kulturelt interessante, til heller å fokusere på problemer og negative aspekter ved

innvandringen (Horsti 2008). Mange medieforskere er også i økende grad opptatt av etniske minoriteters medieforbruk. Det foreligger flere studier som spanner over dette temaet, blant annet hvordan bruken av «hjemlandsmedier» påvirker integrasjonen av innvandrere, og hvordan media påvirker konstruksjonen av deres identitet (se bl.a. Bakøy 2006; Elvestad 2007; Alghasi 2009; Mainsah 2009).

2.3.1 Asylsøkere i mediene

En stor del av mediedekningen om innvandrere i Norge omhandler asylsøkerne. I de senere årene har forskere i økende grad engasjert seg i hvordan mediene framstiller asylsøkere og dekker innvandringsrelaterte spørsmål. Journalistene Merete Lindstad og Øivind Fjeldstad har i mange år arbeidet med spørsmål knyttet til asylfeltet, blant annet ved å gjennomføre to store undersøkelser av pressens innvandrerbilde. Her undersøker de også hvilken betydning mediene har for nordmenns holdninger til innvandrere. Deres studie fra 1996 viser at asylsøkere i hovedsak beskrives på en sympatisekkende måte, og ofte framstilles som ofre for myndighetenes politikk. De finner at mediene gjerne fokuserer på myndighetenes håndtering og manglende medmenneskelighet i deknningen, og uttalelser fra kilder bærer ofte preg av myndighetskritikk (Lindstad og Fjeldstad 1999). En ny studie fra 2003 viser en drastisk nedgang i pressens sympatiske framstilling av asylsøkere, og en sterk økning i artikler om kriminelle asylsøkere. Lindstad og Fjeldstad (2005:49-50) tror denne endringen henger sammen med en dreining i den politiske asyldebatten, der det stadig uttrykkes større skepsis overfor asylsøkernes motiver. De mener også at det kan ha sammenheng med kildekritiske problemer, blant annet fordi myndighetenes taushetsplikt gjør det svært vanskelig å bekrefte eller avkrefte asylsøkernes historier. Studien registrerer langt flere artikler om kriminelle asylsøkere i 2003 enn i 1996. Den nye undersøkelsen finner dermed at pressens framstilling av asylsøkere har endret seg i løpet av få år, fra å handle om ofre for overgrep til å beskrive farlige mennesker som begår kriminelle handlinger. I denne sammenheng er det også verdt å nevne Karina Horstis (2003) diskurs- og tolkningsrammeanalyse av hvordan finske medier omtaler asylsøkere. I samsvar med Lindstad og Fjeldstads funn fra 2003, finner også Horsti at mediene framstiller asylsøkerne som en sikkerhetsrisiko for Finland. Tolkingsrammen journalistene oftest benytter er en trusselramme, der asylsøkerne på ulike måter blir presentert som en trussel mot det finske samfunnet og dets lov og orden.

Det er også blitt skrevet flere masteroppgaver om framstillingen av asylsøkere i norske medier. To av disse er særlig relevante for denne studien. Ida Bakke har i sin masteroppgave

«Asylpolitikken i media: Konstruksjonen av asylsøkere som et nasjonalt problem» fra 2005, undersøkt hvilket bilde som tegnes av asylsøkere i norske aviser, hvilke diskurser som ligger bak framstillingene og hvordan disse forståelsesrammene brukes for å legitimere og begrunne politikken som føres (Bakke 2005:11). Hun finner at asylsøkerne gjennomgående blir framstilt som et problem både i media og i selve innvandringsdiskursen. Dette er særlig gjeldende for de avviste asylsøkerne. Bakke finner også at det hovedsakelig er myndighetspersoner som får mulighet til å uttale seg og fremme sine problemdefinisjoner i avisenes dekning. Der utfordringer mot det dominerende synet kommer fram, blir de gjerne fremmet av representanter for organisasjoner og opposisjonspolitikere, og motstanden er ofte moralsk begrunnet (Bakke 2005). I studien «Prinsipper og person i dekningen av asyl» undersøker Anna M. Grøndahl Larsen hvorvidt norske avisers dekning av asylsaker der enkeltskjebner står i sentrum gir rom for synspunkter på et mer overgripende politisk og prinsipielt nivå. Her finner hun at de involverte aktørene til en viss grad lykkes i å nå igjennom med sine synspunkter i nyhetsdekningen, men at mediene i stor grad fokuserer på enkeltpersonene, deres følelser og privatliv, og at noe av dette fokuset overskygger for et mer overgripende saksfokus (Larsen 2012).

2.3.2 Studiens relevans for forskningsfeltet

Som jeg har vist i dette kapittelet, har samspillet mellom medier og minoriteter vært gjenstand for en rekke studier her i Norden. Et område forskningen derimot har viet mindre oppmerksomhet til, er hvordan utlendingsmyndighetene selv arbeider for å komme igjennom med sine synspunkter og budskap i mediene, og hvordan media kan være med og påvirke politikk- og praksisutforming på feltet. Mens studier av medienes rolle på innvandrings- og asylfeltet hovedsakelig har fokusert på innhold (Lindstad og Fjeldstad 1999; 2003), framstilling (Bakke 2005; Larsen 2012) og innvandrernes egne erfaringer (Eide 2002; Mainsah 2009), har studier av utlendingsforvaltningen i all hovedsak fokusert på søknadsprosessen og asylsøkernes opplevelser i møte med myndighetene. Der det har blitt forsket på UDI eller lignende etater, har arbeidene gjerne basert seg på statsvitenskapelig eller sosiologisk teori, og sagt svært lite om strategisk kommunikasjon og medienes rolle i sammenheng med etatenes arbeid.

Det foreligger med andre ord få studier av asylfeltet i norske medier fra Utlendingsdirektoratets ståsted, og undersøkelsen som gjennomføres i denne oppgaven søker å bøte på denne mangelen. Oppgaven tar sikte på å belyse hvordan utlendingsmyndighetene

selv arbeider for å nå ut med sine budskap og forståelsesrammer i mediene. Dette gjennomføres ved å undersøke hvordan et offentlig organ som UDI jobber med kommunikasjon og omdømmehåndtering, særlig under en krise når trykket fra media er på sitt mest intense. Det har tidligere blitt gjennomført lignende studier om framstillingen av avviste asylsøkere i mediene (Bakke 2005; Larsen 2012) og offentlige etaters kommunikasjonsarbeid og krisehåndtering (Thommessen 2007, Alsvik 2011) på hver sin kant. De to ulike forskningsfeltene har imidlertid ikke blitt kombinert og studert i sammenheng med hverandre tidligere, og oppgaven vil følgelig være et interessant bidrag til forskningen på medier, minoriteter og utlendingsforvaltningen i et kommunikasjonsperspektiv.

KAPITTEL 3. TEORETISKE PERSPEKTIVER

Uten god kommunikasjon blir håndteringen av en krise nesten umulig. Men hvordan kan organisasjoner egentlig håndtere en krise på best mulig måte? Og hvilken rolle spiller media i utviklingen av en krise? Disse sentrale spørsmålene vil belyses og diskuteres i det følgende kapittelet, ved å presentere det teoretiske rammeverket for oppgaven. Oppgavens overordnede formål er å studere ventemottaksopptøyene på Østlandet sommeren 2010 i lys av Utlendingsdirektoratets krisehåndtering. Teorier rundt krisekommunikasjon i sammenheng med strategisk kommunikasjon, omdømme og medierte kriser vil følgelig vies størst oppmerksomhet i dette kapittelet.

Krisekommunikasjon omhandler rett og slett hvordan organisasjoner tenker, handler og kommuniserer når de rammes av en krise, og deres image og omdømme står på spill (Johansen og Frandsen 2010). Med utgangspunkt i dette, vil jeg innledningsvis gi en kort gjennomgang av hva det innebærer å kommunisere strategisk, hvorfor det er viktig for organisasjoner å kommunisere og hvem de kommuniserer med. Videre vil jeg gjøre rede for omdømmebegrepet, og belyse hvorfor det er betydningsfullt for organisasjoner å inneha et godt omdømme, særlig under en krise. Etter å ha diskutert hva som kjennetegner en krise og hvordan et dårlig omdømme kan true en organisasjon som befinner seg i en krisesituasjon, vil jeg gå nærmere inn på sentrale teorier om krisekommunikasjon og krisehåndtering. Her presenteres blant annet Johansen og Frandsens forståelse av hva som kan betegne en *kommunikasjonskrise* for kriserammede organisasjoner, og teorien diskuteres i sammenheng med ventemottaksopptøyene.

Videre vil dette kapittelet også utdype hvilken rolle mediene spiller under en krise, og her introduserer jeg teoretiske perspektiver som dagsordenteorien og medierte skandaler. Under dekningen av en krise tar journalister i bruk bestemte rammer eller vinklinger når de omtaler saken, og velger samtidig bort andre (Ihlen 2007). Dersom man ønsker å studere mediedekningen av en konkret krise, vil det følgelig være hensiktsmessig å kartlegge hvilke tolkningsrammer som var mest dominerende i dekningen. I den siste delen av kapittelet vil jeg klargjøre hva rammebegrepet innebærer og vise hvorfor det egner seg til å studere dekningen og håndteringen av ventemottaksopptøyene i denne studien. Avslutningsvis presenteres også begrepet *framing contests*, som viser til hvordan ulike aktører berørt av en krise søker å få gjennomslag for sine forståelsesrammer i medienes dekning av krisen. Dette begrepet

anvendes i sammenheng med rammeanalysen i kapittel 5, for å avdekke hvilke aktører og hvilke tolkningsrammer som preget Aftenpostens, VGs og Dagsavisens dekning av opptøyene.

3.1 Strategisk kommunikasjon

Alle virksomheter er nødt til å kommunisere strategisk med sine omgivelser på en eller annen måte. Utlendingsdirektoratet må stadig forholde seg til nåværende og framtidige brukere, ansatte, politikere og myndigheter, andre etater og frivillige organisasjoner, og ikke minst til media. Disse gruppene blir gjerne kalt virksomhetens interessenter, og kan defineres som *«alle individer og grupper som en organisasjon har mål eller konsekvenser for – og omvendt; alle som har mål eller konsekvenser for organisasjonen (Ihlen og Robstad 2004:45)»*. Et overordnet formål med strategisk kommunikasjon er å oppnå gjensidig forståelse mellom organisasjonen og dens omgivelser. Ved å utvikle gode relasjoner til interessenter og tilpasse seg omgivelsene kan en organisasjon unngå å måtte bruke ressurser på tidkrevende brannslukking under krisesituasjoner. Dersom omgivelsene har tillit til at virksomheten utfører oppgavene den er satt til, ikke skjuler informasjon og imøtekommer mediens behov, kan det bidra til å forebygge en publikumsstorm, kritiske politikere og massiv negativ mediedekning ved en krise (Ihlen og Robstad 2004:22). I denne oppgaven fokuserer jeg hovedsakelig på strategisk kommunikasjon rettet mot media, der formålet er å nå ut med ulike synspunkter og budskap til en større offentlighet. Mediene har makt til å styre offentlighetens oppmerksomhet i bestemte retninger og mulighet til å påvirke både holdninger og politikk, og medieomtale kan derfor ha avgjørende betydning for en virksomhet i krise.

I de senere årene har det i økende grad blitt satt fokus på strategisk kommunikasjon og omdømme i så vel private bedrifter som offentlige organisasjoner og etater. Et tydelig uttrykk for dette er framveksten av profesjonelle avdelinger med ansvar for virksomhetens utadrettede kommunikasjon i de fleste organisasjoner. Dagens kommunikasjonsavdelinger spiller en sentral rolle i organisasjoners strategiske planlegging og dialog med omgivelsene, og deres kommunikasjon med omverdenen blir i stadig større grad profesjonalisert (Ihlen og Robstad 2004:12). Særlig i den offentlige sektoren har denne profesjonaliseringen eller byråkratiseringen vekket oppsikt og debatt. Mange reagerer på ressursene som går med til slike kommunikasjonsavdelinger, og stiller spørsmålstegn ved behovet for utstrakt strategisk

kommunikasjon og omdømmebygging for et ikke-profitorientert, offentlig organ som UDI (se bl.a. Markussen 2011, Brønn 2011:34). Selv om Utlendingsdirektoratet er en del av forvaltningen og ikke nødvendigvis er avhengig av oppslutning i opinionen, bevilgninger eller et godt omdømme, opphever ikke dette UDIs behov for å kommunisere med omverdenen. Norsk utlendingsforvaltning er nødt til å legitimere sin praksis offentlig for å ha myndighet og gjennomslagskraft på asylfeltet. UDI vil dessuten ha større muligheter for politisk oppslutning og legitimitet for asylpolitikken dersom de kan vise til støtte i befolkningen, og dette kan de oppnå ved å kommunisere strategisk ut til mediene (Ihlen 2007:12).

3.1.1 Hva er strategisk kommunikasjon?

Strategisk kommunikasjon kan på sitt enkleste defineres som organisasjoners kommunikasjon med omgivelsene (Ihlen og Robstad 2004:16). Mer omstendelige definisjoner kan også omfatte tilsiktet, planlagt kommunikasjon utført av virksomheter for å bygge forståelse og støtte for ideer, saker, tjenester og produkter (Smith 2009); kommunikasjon på vegne av en organisasjon som kan fremheve dens verdi og brukes som et konkurransefortrinn (Brønn og Ihlen 2009); eller organisasjoners styring og håndtering av kommunikasjonen mellom organisasjonen og dens publikum (Frandsen og Johansen 2010). Uavhengig av hvilken definisjon man velger å støtte seg på er strategisk kommunikasjon viktig for alle organisasjoner. Både for å takle kriser på best mulig måte, og for å bygge og opprettholde et godt omdømme. Nøkkelen til det sistnevnte ligger i organisasjonens atferd, men også i kommunikasjonen og organisasjonens evne til å etablere gode relasjoner til omverdenen (Brønn og Ihlen 2009:11).

Strategisk kommunikasjon kan blant annet brukes som et verktøy for hjelpe organisasjonen med å respondere på trusler og muligheter i omgivelsene (Ihlen og Robstad 2004:44). Når UDI rammes av negative oppslag, er det viktig at de gjennom en strategisk prosess vurderer hvilke budskap og synspunkter de ønsker å formidle til omgivelsene. Hva er det viktig å informere interessentene om? I ordet kommunikasjon ligger det likevel noe mer enn bare det å informere; å kommunisere er et gjensidig forhold mellom flere parter. Både kommunikatøren og den han eller hun kommuniserer med er deltakere i en kommunikasjonsprosess og med på å fortolke og skape mening i budskapene som kommuniseres. Organisasjoner kan verken styre eller kontrollere hvordan omgivelsene oppfatter kommunikasjonen. Derimot kan de påvirke hvordan den fortolkes av omgivelsene, ved å utarbeide bestemte, strategiske målsettinger for hvordan de skal kommunisere (Ihlen og Robstad 2004).

I den forbindelse kan strategisk kommunikasjon bidra til å skape oppmerksomhet om, forståelse for og anerkjennelse av en organisasjons strategiske mål. I følge Brønn (2010:312) kan dette fungere som et konkurransefortrinn for en virksomhet i form av et bedre omdømme. Gjennom en kontinuerlig prosess hvor organisasjonen responderer på utfordringer som har betydning for hvordan den tilpasser seg omgivelsene, kan organisasjonen utforme en kommunikasjonsstrategi eller en plan som spesifiserer hvordan bestemte mål skal nås. Det handler rett og slett om å komme i en fordelaktig posisjon (Ihlen og Robstad 2004:78). UDI har utarbeidet en overordnet kommunikasjonsstrategi hvor målsettingen er at de skal være tydelige på hva deres samfunnsoppdrag innebærer, og vise at de utfører oppdraget profesjonelt og faglig korrekt. Som nevnt kan dette bidra til å begrense skadeomfanget når en krise først inntreffer. Videre har UDI et uttalt mål om å være en aktiv deltaker i samfunnsdebatten, og sikre at brukere, støttespillere og allmenheten har god tilgang på fakta og informasjon. På denne måten kan de sørge for at omgivelsene har god kunnskap om politikk og praksis på asylfeltet, og kanskje høste mer forståelse i kontroversielle eller vanskelige saker. Endelig er UDI også opptatt av å være et åpent og transparent direktorat (UDI 2011). Dette siste punktet innebærer å gi interessentene innsyn og tilgang til informasjon som gjør at de kan evaluere organisasjonen presist. Organisasjoner som kommuniserer og fremstår som åpne kan i følge Brønn og Ihlen (2009:178) styrke omdømmet fordi dette virker tillitsvekkende på interessentene.

3.2 Omdømme

En organisasjon omdømme er et resultat av dens relasjoner, og dens relasjoner er igjen et resultat av organisasjonens kommunikasjon. Dersom virksomheter vektlegger å bygge relasjoner, vil de også få et godt omdømme (Brønn og Ihlen 2009:21-22). Omdømme vil bestandig være av stor betydning for ulike organisasjoner, enten de er kommersielle eller statlige, profittorienterte eller ideelle. Et godt omdømme kan bane veien til aksept og anerkjennelse fra organisasjonens interessenter (Watson 2010:339). Det er med andre ord viktig å ha et godt omdømme, men desto viktigere for offentlige etater er det å ha tillit. Tillit i befolkningen for at de utfører det oppdraget de er satt til, og at de utfører det godt. Riktig kommunikasjon rundt deres samfunnsoppdrag kan styrke omdømmet, og dårlig kommunikasjon kan svekke det. En organisasjon som har et varig og robust omdømme, vil tåle kriser og omdømmetrusler mye bedre enn organisasjoner som allerede har et dårlig

omdømme. Forskning viser at et godt omdømme kan fungere som et slags skjold under kriser (Brønn og Ihlen 2009:16). I følge Apeland (2010:11) vil et godt omdømme gjøre det lettere å få aksept fra interessentene og omgivelsene, og kan samtidig fungere som en «kollisjonspute» i en krisesituasjon. Derfor er omdømme også viktig for offentlige etater og organisasjoner. Det er samtidig ikke bare organisasjonens handlinger som har betydning for omdømmet, men også hvilken oppfatning interessenter så vel som mediene har av organisasjonen (Brønn og Ihlen 2009:97-98).

3.2.1 Hva er omdømme?

Det hersker liten enighet om hvordan man skal forstå omdømmebegrepet, og innen forskjellige akademisk disipliner har begrepet ulik betydning. Noen anser omdømme som persepsjoner eller inntrykk, andre mener at omdømme sier noe om en organisasjons status, mens andre igjen vektlegger omdømme som en ressurs (Brønn 2011:35). Apeland (2010:18) definerer omdømme som summen av oppfatninger eller assosiasjoner som ulike interessentgrupper har av en organisasjon. Brønn og Ihlen (2009:92) fremmer at en organisasjons omdømme formes over tid, og påvirkes av hva organisasjonen har gjort og hvordan den har opptrådt. Håndtering av omdømme kan således defineres som det å *«planmessig vise utad hvem man er som organisasjon, hva man er og hva man står for, slik at omgivelsenes oppfatninger av og tillit til organisasjonen styrkes* (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:18)».

Omdømme er kort sagt omgivelsenes oppfatning av en organisasjon over tid. På samme måte som organisasjoner ikke kan kontrollere hvordan omgivelsene oppfatter deres kommunikasjon, kan de heller ikke manipulere eller styre omdømmet sitt. De kan derimot forsøke å påvirke omdømmet ved å kommunisere strategisk til sine interessenter, og fremme sine verdier og budskap på tilsiktet måte (Brønn og Ihlen 2009:14-15). Det å være opptatt av og jobbe strategisk med omdømme omtales forskjellig blant ulike forskere. Begreper som omdømmebygging, omdømmekontroll og omdømmehåndtering brukes fritt om hverandre. Jeg har valgt å benytte meg av det sistnevnte begrepet i denne oppgaven, da jeg oppfatter *omdømmehåndtering* som et bredt og deskriptivt begrep som favner om både bygging, bevaring og forsvar av omdømme, samt forebygging av omdømmekriser (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:18).

Offentlige organisasjoner har en annen rolle i samfunnet enn private organisasjoner, og omdømmehåndtering i det offentlige fungerer følgelig på en annen måte enn i det private (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:18). Offentlig sektor er gjerne mer medieutsatt og tilsynsovervåket. I tillegg er interessentenes forventninger til det offentlige ofte høyere enn hva som er mulig å innfri, sett i lys av at politikk i stor grad dreier seg om å gi løfter for framtiden og dermed påvirker publikums forventninger (Byrkjeflot 2011:60). Det kan også tenkes at det vil være mer nyttig for offentlige organisasjoner å ta utgangspunkt i legitimitet heller enn i omdømme. For mange av de statlige etatene vil det trolig være nok med en aksept fra brukere og befolkningen om at man har rett til å utføre de oppgavene man er satt til, eller en tillit til den kompetansen man innehar på feltet (Byrkjeflot 2011:70).

3.2.2 Hvordan måles omdømme?

Ettersom det ikke finnes noen enhetlig definisjon av omdømme, er det ingen overraskelse at det også råder uenighet om hva som påvirker omdømmet. Organisasjoner har mange ulike muligheter for å *måle* omdømmet sitt, og mange offentlige organisasjoner opplever nå å få sitt omdømme målt, rangert og presentert offentlig. I Norge har blant annet Synovate (nå Ipsos MMI) gjennomført profilundersøkelser av rundt 100 statlige virksomheter i flere år (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:24). Reputation Institute har også utviklet en egen RepTrak-modell for offentlig sektor. I omdømmeundersøkelsen RepTrak heter det at omdømme defineres som graden av respekt, beundring, tillit og gode følelser som interessentene har overfor en organisasjon. For offentlige organisasjoner måles disse attributtene ut fra de seks dimensjonene tjenester, forvaltning, fornyelse, samfunnsrolle, arbeidsmiljø og ledelse (Brønn 2011:39-40). RepTrak-undersøkelsen ber et representativt utvalg av den norske befolkningen om å nevne to offentlige virksomheter de mener har et spesielt godt omdømme, og to som de mener har et særlig dårlig omdømme, som resulterer i en liste over de 50 mest synlige offentlige virksomhetene i Norge. Listen danner så grunnlaget for innsamling av data for å måle omdømmet til disse virksomhetene, basert på de seks attributtene nevnt over. Som jeg var inne på innledningsvis, befant UDI seg på denne listen i 2010 og endte på den nedre delen av skalaen i målingen, kun «slått» av Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket og NAV. På spørsmål om graden av tillit til UDI, svarte hele 36 prosent av respondentene negativt (Brønn 2011).

3.2.3 Når virksomhetens omdømme trues

Alle organisasjoner løper en risiko for at det oppstår hendelser og kriser som kan skade omdømmet. Organisasjonens omdømme er utsatt for risiko når organisasjonens aktiviteter og retningslinjer ikke harmonerer med interessentens forventninger, og skaper et legitimitetsgap (Brønn og Ihlen 2009:104). Dette gapet markerer med andre ord avstanden mellom hva en virksomhet mener og gjør, og hva dens hovedaktører synes den skal mene og gjøre. En virksomhets omdømme står dermed i fare når den misforstår eller ignorerer hva interessentene forventer av den (Brønn 2011:36).

Brønn og Ihlen (2009:19-20) definerer omdømmerisiko som *«risikoen for tap av opplevd tillit og tiltro til organisasjonen som kan forringe ressurser eller planer slik at man ikke når de målene man har satt seg. Organisasjonen risikerer at det oppstår negative oppfatninger blant folk, og at dette i sin tur svekker tiltroen»*. Videre kan også organisasjonen risikere å bli utsatt for negativ publisitet knyttet til tjenestene, driften eller interne prosesser, og dette kan føre med seg alvorlige konsekvenser. En slik omdømmerisiko oppstår gjerne i sammenheng med at virksomheten opplever andre former for risiko eller kriser, som da ventemottaksoptøyene og den kritiske mediedekning ble en trussel for omdømmet til UDI. Men det er ikke bare omdømmet som blir skadelidende når en virksomhet ikke lever opp til forventningene. Tilliten til organisasjoner blir også svekket. Og det kan ta mange år og kreve store ressurser å bygge opp tillit når den først er brutt (Brønn og Ihlen 2009:87)

I følge Brønn og Ihlen (2009:12) fører den stadig økende interessen for omdømme og omdømmeproblematikk til at mange virksomheter havner i medienes søkelys. I saker som har stor offentlig interesse, som innvandrings- og asylfeltet, er risikoen større for at en virksomhet som gjør noe kontroversielt eller opplever noe problematisk kommer i en omdømmekrise (Apeland 2010:108). Men en krise blir først en reell omdømmekrise når det som skjer i kjølevannet av hendelsen endrer interessentenes oppfatning av virksomheten i en negativ retning. Hvordan krisen håndteres av de ansvarlige er utslagsgivende for hvilket skadeomfang den får. Å være åpen, tilgjengelig og ærlig vil alltid lønne seg, også under en krise (Apeland 2010:184-185).

3.3 Krisekommunikasjon og krisehåndtering

Krisekommunikasjon er et dynamisk og raskt voksende fagområde. Men det er også et relativt nytt fagfelt, og det var ikke før begynnelsen av 1980-tallet at forskere begynte å studere temaet og utvikle de første kriseteorier og modeller på feltet (Coombs 2010; Johansen og Frandsen 2010). Tidligere hadde krisekommunikasjon en relativt snever betydning. Man fokuserte mest på selve kriseutbruddet og håndteringen av forløpet i etterkant. I dag har derimot krisekommunikasjon utviklet seg til et bredere begrep som favner om langt mer enn den akutte «brannslukningen» i forbindelse med en akutt krisesituasjon. Det handler ikke lenger kun om å håndtere selve kriseutbruddet, men i like høy grad om å forhindre og forebygge, om å handle proaktivt under krisen og om å bruke erfaringene fra krisen til positive endringer og læring (Johansen og Frandsen 2010:119-121). Denne brede forståelsen av krisekommunikasjon som en prosess både før, under og etter krisen ville vært en interessant tilnærming til studiet av krisehåndteringen av ventemottaksopptøyene. Jeg har likevel valgt å hovedsakelig fokusere på UDIs krisekommunikasjon under selve krisen og i en begrenset periode etter opptøyene i denne studien. Dette var en nødvendig avgrensning å foreta, i lys av oppgavens omfang.

Krisekommunikasjon kan defineres som «*de måder, hvorpå virksomheder og organisationer kommunikerer med deres omgivelser og med sig selv, strategisk, taktisk og operationelt, før, under og efter en krise*» (Johansen og Frandsen 2010:183). Johansen og Frandsen deler de forskjellige teoriene rundt krisekommunikasjon inn i to ulike forskningstradisjoner. Den første er den tekstorienterte eller retoriske tradisjon som først og fremst er interessert i å studere *hva* og *hvordan* en virksomhet kommuniserer. Den andre forskningstradisjonen er den kontekstorienterte eller strategiske tradisjon, som er mer interessert i å studere *hvor* og *når* det er strategisk best å kommunisere *hva* og *hvordan* for at virksomheter skal bevare et godt omdømme under en krise. Studien i denne oppgaven tar utgangspunkt i den siste tilnærmingen. Her legges det større vekt på konteksten krisen foregår i, kriseomfanget og interessentenes tildeling av ansvar for å studere hvorvidt dette har innvirkning på krisekommunikasjonens utforming (Johansen og Frandsen 2010:200-202).

3.3.1 Hva er en krise?

W. Timothy Coombs (2010:477) definerer en krise som «*the perception of an unpredictable event that threatens important expectations of stakeholders and can seriously impact an*

organization's performance and generate negative outcomes». Han hevder at dersom en organisasjons interessenter mener det har vært et brudd i deres forventninger til organisasjonen, vil en krise eksistere og negative utfall inntreffe hvis situasjonen neglisjeres fra organisasjonens side. Kriser er altså perseptuelle, og oppstår dersom interessentene opplever et forventingsbrudd. En situasjon blir først en krise når organisasjonens nøkkelinteressenter er enige om at det er en krise (ibid.). Men kriser er også subjektive. Det eksisterer ingen enhetlig definisjon som klargjør akkurat hva som skal til for å kunne kalle én bestemt hendelse for en krise, og en annen ikke. Når man snakker om organisasjoner er det likevel mest vanlig å bruke begrepet om mer betydningsfulle forstyrrelser. Ihlen og Robstad (2004:103) definerer følgende en krise som *«en større uheldig hendelse som bringer med seg problemer som ikke kan løses gjennom ordinær organisering og handlekraft»*. Det er altså vanskelig å gi en konkret definisjon på hva som betegner en krise, men det finnes gjerne noen felles trekk som går igjen i de ulike definisjonene. Først og fremst betraktes krisen som en *diskontinuitet*, en hendelse som innebærer en eller annen form for avbrytelse i forhold til en normal eller ønsket situasjon. For det andre betraktes krisen som noe *negativt*, en hendelse som representerer en trussel for virksomheten, dens aktiviteter og overlevelse (Johansen og Frandsen 2010:77).

En krise har først og fremst negative konsekvenser for en organisasjon, som skader på mennesker og materiell og tap av tillit, men den kan også i noen tilfeller bringe med seg noe positivt (Ihlen og Robstad 2004:103). I følge Johansen og Frandsen (2010:73) kan krisen forstås *«som en flydende, ustabil og dynamisk situation, der kan munde ud i noget, man enten ikke ønsker, eller i noget, man ønsker – hvis man vel og mærke håndterer krisen proaktivt.»* Krisen kan med andre ord også være en mulighet for virksomheten, forutsatt at man håndterer den riktig. En organisasjon som håndterer en krise på en god måte kan utvise handlekraft og kvaliteter den innehar overfor interessentene, og komme ut av krisen med styrket anseelse og omdømmet i behold (Ihlen og Robstad 2004:103).

Når krisen først er ute, er det viktig å vite hvordan man kan håndtere den på best mulig måte. Uten god kommunikasjon ut mot berørte, involverte og mediene er håndteringen av en krise så og si umulig. Først og fremst er det viktig at den kriserammede organisasjonen forstår og aksepterer at den befinner seg i en krisesituasjon. Når erkjennelse av at det har inntruffet en krise først er på plass, handler det om å få mest mulig kontroll over situasjonen. Dette

innebærer blant annet å skaffe seg den nødvendige informasjonen om hva som faktisk har skjedd, hva den nåværende situasjonen er, og få bragt denne informasjonen videre til relevante aktører internt. Dette er tiden for å treffe de første beslutningene om hva som skal og må gjøres videre. Samtidig opplever den berørte organisasjonen press fra eksterne aktører, og her handler det like mye om å demme opp for problemer og samtidig kommunisere med de mange journalistene, mediene og interessentene som blir berørt av hendelsen. Endelig handler det i denne fasen naturligvis også om å komme seg videre og å gjenopprette tingenes orden (Johansen og Frandsen 2010:139).

3.3.2 Kommunikasjonskrisen

Johansen og Frandsen presenterer i boken «Krisekommunikation» et begrep de kaller den dobbelte krisen eller *kommunikasjonskrisen*, som de definerer på følgende måte:

«En dobbeltkrise er en krise, hvor den oprindelige krise overlejres af en kommunikationskrise», for så vidt virksomheten ikke magter at lede de kommunikationsprocesser, som skulle bidrage til håndteringen af den oprindelige krise (Johansen og Frandsen 2010:79).»

Med dette begrepet betrakter de selve krisen som både hendelsen eller situasjonen som må håndteres, samt organisasjonens håndtering av den. En kommunikasjonskrise oppstår altså dersom organisasjonen ikke makter å håndtere den faktiske kritesituasjonen. Dersom man anvender dette begrepet på ventemottaksopptøyene, kan man hevde at den opprinnelige krisen var et opprør blant asylsøkerne som resulterte i store materielle skader og to ubeboelige ventemottak. Den dobbelte krisen var den situasjonen UDI havnet i da norske medier etter hvert avslørte kritikkverdige forhold ved mottakene som UDI ikke ville erkjenne. I håndteringen av krisen stod UDI på sitt, og mente forholdene ved mottakene hadde vært forsvarlige og gode nok. Men media vanskeliggjorde denne tilnærmingen til krisen, og i løpet av få dager utviklet hendelsen seg til en krise med langt større intensitet, hvor UDIs omdømme, legitimitet og troverdighet i forhold til praksis og behandling av de avviste asylsøkerne var under angrep. Det faktum at det langt ifra var første gang UDI havnet i medias søkelys for kritikkverdige forhold gjorde ikke situasjonen noe bedre (Johansen og Frandsen 2010:101). Medias rolle som den *faktiske krisen* i krisen kommer jeg nærmere inn på i neste avsnitt.

Kriser har lenge blitt ansett som en trussel mot organisasjoners omdømme, og derfor er krisehåndtering nært knyttet til omdømmehåndtering. Mange hevder også at et godt og solid omdømme i forkant av en krise fungerer som en ressurs for organisasjoner under krisen (Coombs 2010; Brønn og Ihlen 2009; Apeland 2010). I tillegg til omdømmet før krisen, er det to ting som påvirker hvor hardt en virksomhet vil rammes av en krise; krisens natur og håndteringen av krisen. Det er som regel ikke krisen alene, men også håndteringen av den som avgjør om omdømmet tar skade. Måten virksomheten responderer på og hva den sier og gjør overfor dem som er rammet og til media, er avgjørende for utfallet. Kriser er godt stoff for media, og redaksjonene kan holde saken gående i ukesvis i jakten på nye ofre og syndebukker. Ved å tidlig akseptere media og publikums ønske om informasjon og innsyn, kan både krisens omfang og omdømmetapet reduseres betraktelig (Apeland 2010:178).

3.4 Media – krisen i krisen?

En moderne forståelse av forholdet mellom media og kommunikatører under en krise, er at de som håndterer krisen ser media som en strategisk ressurs som kan benyttes for å avhjelpe og forbedre situasjonen (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:13). Men journalistene har gjerne sin egen agenda preget av bestemte nyhetskriterier og dramaturgi, og i mange tilfeller må krisehåndtererne tilpasse seg medias utvalgs-kriterier for å komme igjennom med sine budskap i dekningen av en krise. Den måten mediene vinkler og presenterer nyheter på, påvirker i stor grad hvordan publikum oppfatter budskapene. Media har følgelig makt til å definere og skape en krise.

Ikke alle kriser får plass i nyhetsdekningen. Noen dramatiske eller konfliktfylte situasjoner omtales bare med en notis eller blir forbigått i stillhet av media. Andre utspiller seg som en betydelig skandale over lengre tid. I skandalelitteraturen hevdes det at medierte skandaler kan forekomme på mange ulike samfunnsområder. Alle samfunnsinstitusjoner med normer og regler, og forventninger om en bestemt atferd, kan oppleve at bestemte hendelser blir vurdert som illegitime og gir grunnlag for offentlig kritikk og skandalisering. En politisk skandale innebærer at den berører politiske institusjoner, politiske prosesser og vedtak – eller en politikers personlige overtramp. Det er særlig de sistnevnte politikerskandalene som dominerer dagens mediebilde (Allern og Pollack 2009:14). Ventemottaksopptøyene var ikke en mediert politisk skandale med et personfokus, men det var likevel en politisk skandale som

berørte og fikk konsekvenser for norsk utlendingsforvaltning, som må sies å være en viktig politisk institusjon i det norske samfunn. Teorier om medierte skandaler anvendes derfor som bakgrunn for å drøfte medienes rolle under denne krisen.

3.4.1 Medierte skandaler

En mediert krise blir det først når medieringen av hendelsen vekker en kritisk reaksjon i det offentlige. Skandalisering av en hendelse forutsetter at journalister klarer å mobilisere reaksjoner fra synlige kilder (Allern og Pollack 2009:12). Journalistikken har et overordnet mål om å tjene samfunnsdebatten og rette søkelyset mot kritikkverdige forhold. Kriser og skandaler i det norske samfunn har følgelig blitt viet stadig større spalteplass i media (Eide 2001:26). Akkurat hva som får mediene til å ta tak i en bestemt krise, og gjøre den til en *mediert skandale* er vanskelig å slå fast. I følge Eide (2001:15), som støtter seg på sosiologen John B. Thompsons teorier, er det tre karakteristiske trekk som kan kjennetegne en medieskandale. Den må dreie seg om en overskridelse av bestemte verdier, normer eller moralske koder; andre enn de direkte involverte må kjenne til at handlingene eller hendelsene har funnet sted og de må fordømme eller ta avstand fra disse; og avsløringen og fordømmelsen av handlingene eller hendelsene må kunne skade omdømmet til de ansvarlige personene. Media har en rolle å spille ved alle disse trekkene i den offentlige konstruksjonen av en skandale.

Var opptøyene på Lier og Fagerli en mediert skandale? Dersom man baserer svaret på Eides tre kjennetegn, kan man hevde at forholdene ved ventemottakene var en overskridelse av etablerte normer i samfunnet for hvordan man skal behandle andre medmennesker, uavhengig om de har lov til å være her eller ei. Da beboerne ved ventemottakene gjorde opprør, satte de søkelyset på de nøkterne leveforholdene og fikk støtte fra interesseorganisasjoner og fagfolk som fordømte opptøyene, men også i stor grad delte beboernes holdninger til forholdene. De involverte aktørenes forståelse av hendelsen som et uunngåelig resultat av myndighetenes politikk og praksis for de avviste asylsøkerne, skapte en stor debatt i media og kan ha vært skadelig for UDIs omdømme. Følgelig kan ventemottaksopptøyene omtales som en mediert krise eller skandale.

3.4.2 Hvordan medieres kriser?

Kriser og skandaler *medieres* gjennom journalistisk iscenesettelse, kildeinitiativ og tolkningsrammer (Allern og Pollack 2009:10). Dagens nyhetsjournalistikk spiller gjerne en

ledende rolle i formidlingen og allmennmenneskeliggjøringen av skandaler, og journalistene tar i bruk sitt melodramatiske repertoar når de omtaler saken. Som Eide (2001:24) uttrykker det: «*Her står helter mot skurker, dyder mot laster, dåder mot udåder*». En mediert krise foreligger altså ikke ferdig til synliggjøring og publisering. Den konstrueres av mediene som griper tak i den. Hvordan krisen framstilles, hvilken journalistisk vinkling som velges, hvilke kilder som får en framtreddende plass eller velges bort, og hvilke proporsjoner saken gis avhenger av journalistiske valg og utvalg (Allern og Pollack 2009:17). Ihlen og Robstad (2004:183) peker på en generell tendens til at organisasjoner har blitt flinkere til å kommunisere mot mediene, men at de i forlengelsen av dette også tilpasser seg medienes krav om spissing, forenkling, dramatisering og personifisering. Dette mener de kan bidra til å endre den politiske dagsorden og trivialisere den, og at man samtidig løper en risiko for at bare de medietilpassede budskapene når fram, og utelukkende på medienes premisser.

Gjennom den journalistiske dekningen av en skandale blir den et offentlig anliggende, den får sin dramaturgiske form og den gir støtet til nye journalistiske vinklinger og føljetonger. Skandalen setter en dagsorden og blir et samtaleemne i befolkningen (Eide 2001:14). Hypotesen om medienes dagsordenfunksjon tilsier at dersom et tema får intensiv mediedekning, vil dette føre til at det samme temaet rangeres høyt på dagsordenen av så vel politikere som befolkningen generelt. Mediene kan i tillegg påvirke *oppfatninger* knyttet til temaet som settes på dagsordenen, både i forhold til egenskaper og til evaluering. Nyheter om et tema som knyttes til en virksomhet, kan føre til at folk forbinder dette temaet med virksomheten (McCombs 2004, gjengitt i Brønn og Ihlen 2009:95-96). Dersom norske medier stadig omtaler Utlendingsdirektoratet i forbindelse med bråk og uro på asylmottak, kan dette medføre at publikum forbinder denne problemstillingen mer og mer med UDI. Dette kan igjen skape et inntrykk av at det herjer en uoversiktlig situasjon på asylmottakene som UDI ikke makter å få bukt med. Medienes framstilling av kriser og skandaler farges med andre ord av hvilke aspekter de prioriterer, hvilke kilder de slipper til og hvordan de rammer inn hendelsen.

3.5 Å ramme inn krisen

Rammebegrepet, eller *framing*, har i de senere årene vekket stor interesse blant forskere innen medier og kommunikasjon, og anses som en fruktbar metode for å analysere medienes innhold og påvirkningskraft (se bl.a. Ihlen og Andersen 1999; Ihlen 2007; og Larsen 2012).

Begrepet er tradisjonelt brukt for å beskrive nyhetsmedienes framstilling i forhold til ulike tema, men blir nå i økende grad også anvendt for å beskrive det påvirkningsarbeidet som utføres av kildene selv, og hvordan de forsøker å etablere og få gjennomslag for sine tolkningsrammer i mediene (Ihlen 2007:23). En tolkningsramme fremmer bestemte perspektiver og definisjoner av en konkret sak, på bekostning av andre og konkurrerende måter å forstå saken på. Politiske aktører så vel som strategiske kommunikatører benytter rammer som et strategisk verktøy i arbeidet med å fremme interessen rundt deres virksomhet. Et av målene er at media skal ta i bruk de samme rammene. Mens det er viktig for både kommunikatører, krisehåndterere og andre involverte aktører å oppnå dekning i mediene, er det enda viktigere å påvirke hvordan denne dekningen blir rammet inn (Ihlen og Allern 2008:233). Tolkingsrammer er ofte gjenstand for forhandlinger og dragkamp mellom journalistene og kildene. Involverte aktører er altså ikke bare opptatt av å skape medieoppmerksomhet rundt sin sak, de er også opptatt av at saken vinkles eller framstilles på en bestemt måte (Allern og Pollack 2009:18).

3.5.1 Hva er tolkningsrammer?

Tolkingsrammebegrepet har blitt definert og benyttet på en rekke ulike måter av en rekke ulike forskere, og det er følgelig vanskelig å finne en enhetlig definisjon av hva en tolkningsramme egentlig er. Det er likevel mulig å peke på noen bestemte trekk som går igjen i de ulike forståelsene av begrepet. Først og fremst kan rammer forstås som noe som organiserer og gir mening til fenomener (Ihlen og Nitz 2008:2) eller erfaringer (Ihlen og Andersen 1999:22). Videre kan det å konstruere tolkningsrammer forstås som strukturering av et perspektiv gjennom utvelgelse og framheving av visse aspekter, og bortprioritering av andre (Ihlen 2007:31). Tolkingsrammer er altså en sosial konstruksjon som oppfordrer til bestemte fortolkninger av et fenomen på bekostning av andre måter å tolke det på. Valg og kommunikasjon av en konkret tolkningsramme kan være ubevisst fra aktørens side, eller basert på gjennomtenkte, strategiske valg for å fremme bestemte perspektiver i en sak (Ihlen 2007:10)

Entman (1993:52) definerer framing som *«to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation»*. I henhold til Entmans definisjon kan framing forstås som måten man rammer inn saker eller hendelser på. De sidene av virkeligheten som velges ut og framhever

rammen, fremmer samtidig en bestemt definisjon av et problem, en kausal fortolkning, en moralsk evaluering og et visst løsningsforslag. Måten man rammer inn saker på vil altså bidra til å forme hvorvidt noe oppfattes som et problem, hva som er mulige årsaker og konsekvenser, samt hvordan man velger å handle deretter. Øyvind Ihlen forståelse av tolkningsrammer som *mediepakker* bestående av to hovedbestanddeler er inspirert av den amerikanske sosiologen William A. Gamson og hans kolleger (Ihlen 2007; Ihlen og Andersen 1999). Ihlen argumenterer for at den overordnede tolkningsrammen består av to bestanddeler; en kjerneamme og en kjerneposisjon, med hver sine tilhørende identifiserbare verktøy. For å konstruere kjerneammen benytter aktører seg av språklige bilder, retoriske eksempler, slagord og detaljerte skildringer når de omtaler et bestemt saksforhold. For å forme tolkningsrammens kjerneposisjon, framhever aktørene hva som er årsakene til et problem, hvilke konsekvenser det kan føre til, og henviser gjerne til visse allmenne prinsipper (Ihlen 2007:37). Ihlen kjerneposisjon minner således om Entmans delelementer, men tillater samtidig en mer detaljrik beskrivelse av rammen. I analysen av tolkningsrammene i mediedekningen av ventemottaksopptøyene fant jeg det hensiktsmessig å kombinere Entmans og Ihlen forståelse av tolkningsrammer, for å identifisere og finne fram til de bestemte delelementene som de ulike tolkningsrammene bestod av. Denne tilnærmingen utdypes nærmere i kapittel 4.

3.5.2 Medierammer, generiske rammer eller saksspesifikke rammer?

Det er en utbredt metafor at mediene «speiler virkeligheten». I realiteten gis nyhetene mening gjennom å bli satt inn i bestemte tolkningsrammer (Allern 2001a:16). Tolkingsrammer bidrar til å organisere verden for journalistene som skal rapportere om den, og gjør samtidig stoffet mer forståelig og gjenkjennelig for leserne. Rammene er gjentatte mønstre av erkjennelse, presentasjon, synliggjøring og neglisjering som brukes for å vurdere store informasjonsmengder og presentere det i et journalistisk format for publikum.

Tolkingsrammene bidrar til at den enkeltstående begivenheten går inn i et mønster vi er fortrolige med (Allern 2001b). I alle former for menneskelig kommunikasjon er vi avhengig av tolkningsrammer som bidrar til å gjøre isolerte hendelser begripelige. I journalistikken kalles slike tolkningsrammer gjerne medierammer (Allern 2001a:53). Medierammer er ikke noe som ligger fast. De kan påvirkes av politiske forhold, relasjoner til kildene og holdninger i redaksjonene, og kan både utfordres og endres. Medienes tolkningsrammer handler i stor grad om valg av ståsted og perspektiv, og de ulike valgmulighetene er trolig enklest å se på de områdene av politikken der det finnes en klar konflikt om standpunkter og verdivalg. Et

eksempel på alternative tolkninger eller forståelser av nyhetstemaet økt innvandring kan være at innvandringen representerer konflikter og kriminalitet, eller et mangfold og en viktig ressurs for samfunnet (Allern 2001:57-58).

Rammer eksisterer på forskjellige nivåer, og mye av litteraturen på feltet finner det hensiktsmessig å skille mellom generiske og saksspesifikke rammer. De saksspesifikke rammene benyttes gjerne for å omtale spesielle saker, hendelser eller temaer. Ulike forskere har noe motstridende syn på hvordan tolkningsrammer forholder seg til enkeltsaker, og mange mener at slike rammer kun kan brukes i sammenheng med mer generiske elementer. Noen hevder at tolkningsrammer må være generelle og kunne benyttes på flere ulike enkeltsaker for å utgjøre en konkret ramme, eller at man i det minste kan knytte de saksspesifikke tolkningsrammene til mer overgripende rammer (Ihlen 2007:26).

For å undersøke de mediedramaturgiske strukturene som journalister tar i bruk i forhold til de temaene de skriver om, kan det altså lønne seg å studere rammene på et mer overgripende nivå (Ihlen 2007:29). Med andre ord finne rammer som kan benyttes av journalistene for å omtale mange ulike tema, fra miljøpolitikk til innvandring, og ikke bare en spesifikk sak. Hva slags type saker mediene velger å trekke fram når det gjelder asylfeltet, og hvordan journalistene velger å presentere asylsaker vil bidra til å legge føringer for de strategiske aktørenes mulighet for å nå gjennom med sine saksspesifikke rammer (Larsen 2012:26). Semetko og Valkenburg (2000) identifiserer fem ulike generiske rammer som mediene ofte benytter for å presentere saker: *konfliktrammen*, som vektlegger konflikter mellom individer eller grupper som en metode for å fange publikums interesse; *human interest-rammen*, som setter et menneskelig ansikt eller en følelsesmessig vinkling på en sak; *økonomiske konsekvenser-rammen*, som omtaler en hendelse eller sak i forhold til hvilke økonomiske konsekvenser den vil ha; *moralrammen*, som setter en sak eller et problem i kontekst av religiøse eller moralske prinsipper; og endelig *ansvarlighetsrammen*, som presenterer en sak eller et problem på en slik måte at ansvaret for problemet tilskrives enten myndighetene eller enkeltindivider (Semetko og Valkenburg 2000:95-96). Det er naturlig å anta at flere av disse rammene vil finnes i mediedekningen av ventemottaksoptøyene. En og samme nyhetssak kan imidlertid også ofte inneha elementer fra flere ulike rammer (Beyer 2010:168). De generiske nyhetsrammene anses som den standardiserte måten journalister dekker ulike saker og temaer på, fordi de er generelle og mer overgripende enn de saksspesifikke rammene (Ihlen og Allern 2008:234).

3.5.3 *Framing contests*

Når aktører kommuniserer om en krisesituasjon, foregår det et spill om makt og innflytelse blant de involverte. De aktørene som lykkes med å ramme inn en problemstilling slik at den vekker oppmerksomhet blant journalister og i mediene, vil mest sannsynlig også være de aktørene som har eller får størst makt og innflytelse under krisens forløp (Johansen og Frandsen 2010:107). Ihlen og Allern (2008:233) mener at det utspiller seg en dynamisk konkurranse mellom de ulike rammene og deres gjennomslag i media. I sitt studium av *framing contests* eller rammekonkurranser fant de at det gjennomgående er to strategier aktører kan adaptere for å ha større sjans til å lykkes med å nå igjennom med sine rammer i mediedekningen av en konkret sak. For det første er det viktig å tilpasse sine rammer til allerede etablerte mediekonvensjoner. For det andre kan aktørene forbedre sine muligheter til å nå igjennom med sine rammer ved å sammensmelte sine saksspesifikke rammer med de mer etablerte generiske rammene (Ihlen og Allern 2008:245).

Hvilke faktorer avgjør så hvilken ramme som vinner og får gjennomslag i mediedekningen? Dekningen kan ses på som et resultat av en forhandling mellom aktørene bak de ulike rammene, *rammesponsorene*, og nyhetsmediene, i en prosess Ihlen og Allern (2008:235) kaller *frame sponsorship*. I denne prosessen kombinerer rammesponsorene en politisk ramme som definerer problemer og foreslår løsninger i en bestemt sak, med mer typiske og generiske nyhetsrammer, der fokuset ligger mer på konflikten i saken. Rammesponsorene konkurrerer følgelig med hverandre, og forhandler samtidig med journalister for å oppnå fordelaktig dekning. I kapittel 5 undersøker jeg om det foregikk en framing contest mellom de ulike aktørene involvert og engasjert i ventemottaksopptøyene, og hvorvidt rammesponsorene lykkes med å frambringe nyhetsartikler som tok i bruk deres saksspesifikke rammer i avisenes dekning.

KAPITTEL 4. METODISKE TILNÆRMINGER

Hvordan UDI arbeidet strategisk med kommunikasjon og omdømmehåndtering under ventemottaksopptøyene, og hvordan denne krisen ble dekket i norske medier kan undersøkes på en rekke ulike måter, ved hjelp av en rekke ulike metoder. Det metodiske designet i denne oppgaven er følgelig blitt til som et resultat av flere strategiske valg og avgrensninger i forhold til tema, studieobjekt og metoder for datainnsamling. Målet har vært å velge de metodiske verktøyene som på best mulig måte kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling. Hensikten med dette kapittelet er å gjøre rede for de ulike metodiske bærebjelkene denne studien bygger på. Jeg presenterer først oppgavens metodiske design, før jeg går i nærmere inn på de bestemte metodiske tilnærmingene jeg benytter, samt fordeler og utfordringer knyttet til disse. Avslutningsvis drøftes metodenes samlede kvalitet, i tilknytning til mer overordnede perspektiver som validitet, reliabilitet og generaliserbarhet.

4.1 Oppgavens metodiske design

Den overordnede metoden for denne oppgaven er en kvalitativ casestudie. En casestudie er en intensiv og detaljert studie av et enkelt tilfelle, som belyser et generelt fenomen eller problem (Østbye m.fl. 2007:238). Tilnærmingen gjør det mulig å gå dypt inn i det som skal undersøkes og åpner for å benytte flere ulike metoder og datakilder, noe som er hensiktsmessig i en undersøkelse som dette, som tar for seg mange og komplekse sider ved same sak. Yin (2009:18) definerer casestudien som «*an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon in depth and within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident*». En casestudie innebærer med andre ord at forskeren fordypet seg i et eller noen få samtidfenomener, som studeres i sammenheng med dets naturlige kontekst. Videre forsøker forskeren å kartlegge alle potensielt viktige egenskaper ved dette fenomenet, ved hjelp av et bredt tilfang av ulike typer data (Østbye m.fl. 2007). Denne tilnærmingen egner seg godt for å anskaffe inngående kunnskap om håndteringen av ventemottaksopptøyene, mediedekningen og de saksspesifikke rammene til de involverte aktørene (Ihlen og Allern 2008:236).

For å besvare oppgavens problemstilling blir undersøkelsene foretatt i to steg. Den første delen besvarer forskningsspørsmål a og b. Her belyses *hva* som kjennetegner Aftenpostens,

VGs og Dagsavisens dekning av ventemottaksopptøyene, og *hvilke* aktører og tolkningsrammer som var dominerende i avisenes dekning. Hensikten er å undersøke hvordan et utvalg av norske aviser omtalte og framstilte ventemottaksopptøyene i løpet av krisens to første uker. Videre vil analysen av avisenes dekning også lede fram til en identifisering av krisens hovedaktører og deres saksspesifikke tolkningsrammer i saken. Forskningsspørsmålene besvares ved hjelp av en kvalitativ rammeanalyse, der sentrale trekk, egenskaper og aktører i avisenes dekning av opptøyene kartlegges.

Den andre delen av oppgaven tar for seg forskningsspørsmål c og d, som undersøkes ved hjelp av kvalitative intervjuer med kommunikatører i UDI og en kvalitativ dokumentanalyse av UDIs egne pressemeldinger under og i etterkant av krisen. Dokumentanalysen suppleres også med resultatene fra en undersøkelse av UDIs omdømme, gjennomført av Ipsos MMI⁹. Hensikten er å belyse *hva* som preget UDIs utadrettede kommunikasjon og krisehåndtering under ventemottaksopptøyene. Videre er det også et formål å belyse *hvorfor* det er viktig for UDI å ha et godt omdømme, *på hvilken måte* opptøyene kan ha svekket dette, og *hvilke* utfordringer UDI møter som et offentlig organ i omdømmehåndteringen. En kvalitativ tilnærming til forskningsspørsmålene benyttes her fordi jeg ønsker å gå i dybden på UDIs synspunkter og erfaringer knyttet til opptøyene og medias dekning av disse.

Undersøkelsene som gjennomføres i denne oppgaven kan således sies å være en triangulering mellom ulike metoder. Dette innebærer at fenomenet som undersøkes studeres fra forskjellige synspunkt og synsvinkler, og kan kompensere for svakheter ved den enkelte metode, ved å kombinere forskjellige teoretiske og metodiske tilnærminger (Østbye m.fl. 2007:120). De anvendte metodene i denne studien er utelukkende kvalitative. Generelt kan man si at kvantitative metoder gir større bredde og muligheter for generalisering, mens kvalitative metoder gir større dybde og muligheter for detaljerte undersøkelser av enkeltsituasjoner eller enkeltfenomener (Østbye m. fl. 2007:269). En kvalitativ tilnærming egner seg godt for undersøkelsene som gjennomføres her, men gjør det også vanskelig å trekke generelle slutninger fra funnene. Formålet med kvalitative undersøkelser er imidlertid sjeldent å komme fram til statistisk generaliserbare funn. Målet for kvalitative analyser er heller å lede fram til en helhetlig forståelse av spesifikke forhold, eller å utvikle teorier og hypoteser om bestemte samfunnsmessige sammenhenger (Østbye m.fl. 2007:123).

⁹ Resultatene fra denne undersøkelsen gjengis med tillatelse fra UDI.

4.2 Kvalitativ innholdsanalyse av mediedekningen

I analysen av avisenes dekning av ventemottaksoptøyene har jeg latt meg inspirere av to ulike tilnærminger til empirisk analyse av tolkningsrammer. Jeg benytter rammebegrepet i denne studien som et verktøy for å belyse hvilke aspekter avisene fokuserte på, og hvilke elementer fra de generiske nyhetsrammene de tok i bruk under dekningen av krisen. Begrepet anvendes også for å undersøke hvorvidt UDIs egne tolkningsrammer fikk gjennomslag i avisene, samt hvilke andre aktører med tilhørende tolkningsrammer som var framtrekkende i dekningen av opptøyene. For å utføre en slik analyse av mediedekningen fant jeg det hensiktsmessig å støtte meg til to ulike tilnærminger til tolkningsrammer; Entmans (1993) forståelse av tolkningsrammer som bestående av fire ulike delelementer, og Ihlen (2007) videreutvikling av William Gamsons mediepakkemodell. Disse tilnærmingene utdypes nærmere i avsnittene om analysens framgangsmåte.

Det finnes to ulike framgangsmåter for analysering av rammer i mediedekningen; induktiv og deduktiv. Den deduktive metoden forutsetter et sett av forhåndsdefinerte rammer, som benyttes for å undersøke hvorvidt og i hvilken grad disse rammene finnes igjen i dekningen. Den induktive metoden innebærer å analysere nyhetsartiklene med et åpent syn, for å forsøke å avdekke alle de mulige rammene i dekningen. Denne tilnærmingen egner seg godt for å oppdage de mange ulike måtene en sak eller et problem er innrammet på, men metoden er arbeidskrevende og ofte basert på små utvalg (Semetko og Valkenburg 2000:94-95). En generell kritikk mot induktive studier er at de er vanskelig å gjenta for andre forskere. Rammene som finnes i slike studier vil ofte være sakspesifikke, og representerer verdifull kartlegging av hvordan ulike saksfelt presenteres i mediene, hvilke aspekter som vektlegges og hvilke som velges bort (Beyer 2010:167). Jeg har valgt en induktiv tilnærming til analysen av rammer, da jeg er ute etter å finne de saksspesifikke rammene til ulike aktører under dekningen av ventemottaksoptøyene, og dette formålet er svært innholdsdrivet. Jeg ønsker ikke å konstruere rammene på forhånd og deretter lete etter de i empirien. Jeg vil heller gjøre en nærlesning av empirien, og utforme bestemte rammer ut ifra hva jeg finner under analysen. Undersøkelsen kan således sies å være av en eksplorativ karakter, der metoden er åpent utforskende og fleksibel, og bereder for uventet informasjon og nye erkjennelser om fenomenet som studeres (Gentikow 2005:38-39).

4.2.1 Framgangsmåte

Metoden benyttet i innholdsanalysen av mediedekningen er en nærlesning og tolkning av journalistiske *tekster*. Dette innebærer at jeg ikke kommer til å gå inn på billedbruk, illustrasjoner eller presentasjonsform. Dette valget ble tatt som et resultat av at billedbruk ikke umiddelbart framstod som sentralt i forhold til det materialet jeg har analysert. Denne oppfatningen ble senere styrket gjennom nærlesing av tekstene og intervjuene som ble gjennomført. Jeg har derimot forsøkt å kartlegge sentrale sider ved mediedekningen av ventemottakopptøyene, som tolkningsrammer, argumentasjon og kildebruk. Med andre ord dreier det seg om en kvalitativ innholdsanalyse. Enhver slik studie inneholder et element av subjektivitet (Allern 2001:144-145). Analysen preges i høy grad av forskerens egne fortolkninger av datamaterialet. Tolkningsrammene som presenteres må forstås som framtolket og konstruert gjennom nærlesning av tekstene. Men fortolkningen som skjer er imidlertid ikke rent subjektiv, og det finnes flere retningslinjer og grep forskeren kan ta som kan bidra til å kvalitetssikre analysen (Gentikow 2005:133). Et eksempel på et slikt grep er utformingen av konkrete kodeskjemaer for behandlingen av materialet.

I følge Ihlen (2007:37) består tolkningsrammer av to bestanddeler; en kjerneramme og en kjerneposisjon. Under hver av disse befinner ulike konkrete verktøy seg. For å konstruere kjernerammen benytter aktørene ulike troper, eksempler, slagord og skildringer når de omtaler saksforhold. I konstruksjonen av rammens kjerneposisjon presenteres årsaker til et problem og hvilke konsekvenser det kan få dersom man ikke håndterer problemet. Aktørene spiller også ofte på visse allmenne prinsipper i sin argumentasjon. Dersom man brytter teksten ned og identifiserer verktøyenes signaturelementer, kan disse plasseres i en matrise der man får et kondensert uttrykk for de forskjellige rammene og posisjonene (Ihlen 2007:34). Inspirert av Ihlen (2007) analysemodell for tolkningsrammer, analyseres avisartiklene i utvalget ved hjelp av et kodeskjema som vist under, bestående av håndterbare begrep og verktøy for å identifisere rammene og posisjonene i de ulike artiklene. Alle de 67 artiklene i utvalget har blitt kodet inn i dette skjemaet. Et kodeskjema bestående av bestemte, håndterbare elementer kan bidra til å forenkle arbeidsbyrden for forskeren, og til å systematisere analysen (Ihlen 2007:36). Det vil også bidra til å styrke studiens etterprøvbarehet, som igjen kan styrke studiens validitet eller pålitelighet.

Figur 4.1 Kodeskjema for artikler

<i>Avis og dato:</i>	
<i>Tittel:</i>	
<i>Tema/ hovedbudskap:</i>	En kort beskrivelse av artikkelens hovedtema og/eller hovedbudskap.
<i>Sitater/ beskrivelser:</i>	Eksempler på viktige ord, fraser, sammenligninger.
<i>Aktører:</i>	Hvilke kilder får mulighet til å uttale seg, og hvordan omtales disse?
<i>Konflikt/ problemdefinisjon:</i>	Hvilke konflikter og/eller problemer skisserer artikkelen?
<i>Årsaker/ konsekvenser:</i>	Hva er årsakene til konflikten, og hva er konsekvensene av den?
<i>Eventuelle løsningsforslag:</i>	Hvilke løsninger på konflikten foreslås?

4.2.2 Valg av medier og type medieinnhold

Dersom formålet ved en studie er å undersøke én eller noen få enheter, og forskeren ikke søker å foreta en statistisk generalisering på bakgrunn av funnene, er det ofte hensiktsmessig å foreta et skjønnsmessig, strategisk utvalg (Østbye m. fl. 2007:267). Formålet med denne studien er blant annet å undersøke hvordan ventemottaksopptøyene ble dekket av norske medier. Jeg har derfor vært nødt til å tenke strategisk rundt utvalget, og vurderinger av hva studien ønsker å fange inn har vært avgjørende for hvilke medier som er med i utvalget. En første forutsetning var at de mediene jeg valgte hadde hatt en betydelig dekning av den konkrete saken, slik at de kunne bidra til å gi større innsikt i tematikken. En annen forutsetning var at mediene skulle være enkelt tilgjengelige og at datainnsamlingen ikke skulle være for tidkrevende. På bakgrunn av dette valgte jeg bort nyhetssendinger på tv, da det kan være utfordrende å få tilgang til alle sendinger i en bestemt periode, og valgte i stedet å fokusere på dekningen i norske riksdekkende aviser. Ved å velge bort tv-mediet vil noe av bredden i dekningen gå tapt, og analysen mister muligheten til å sammenligne ulike typer mediers dekning av opptøyene. Samtidig har norske aviser stadig en betydelig gjennomslagskraft i samfunnet, og fungerer som en viktig kilde til informasjonsformidling og samfunnsdebatt. Tall fra Norsk Mediebarometer viser at 64 prosent av den norske befolkningen leste papiraviser en gjennomsnittsdag i 2010. Tallene viser også at 48 prosent

leste nyheter på nettaviser i samme periode, og total leste hele åtte av ti enten trykt avis eller nettavis i 2010¹⁰.

Utvalget for rammeanalysen består av både papir- og nettutgavene til Aftenposten, VG og Dagsavisen. De ulike avisene er valgt for å få en spredning i både opplag, dekning og redaksjonell profil. Aftenposten er Norges største riksdekkende abonnementsavis, VG er Norges største tabloidavis, og Dagsavisen er en uavhengig regionsavis for Oslo og Akershus. Det er følgelig naturlig å anta at dekningen av ventemottaksoptøyene vil differensiere noe i de ulike avisene. Samtidig er disse tre avisene ikke bare blant dem som leses av flest, men de er også blant dem som synes best. Og det er ingen tvil om at det er de mediene som når frem til et massepublikum som er de fremste aktørene i mediedrev, og som legger premissene for skandalisering og medierte kriser (Allern og Pollack 2009:200).

Jeg har kun valgt å inkludere nyhetsartikler, samt ledere og kommentarer skrevet av avisenes egne redaksjonelle medarbeidere i analysens utvalg. Dette fordi jeg først og fremst ønsket å kartlegge hvordan VG, Aftenposten og Dagsavisen omtalte ventemottaksoptøyene og UDIs rolle i hendelsen, mens eksterne kronikker og leserinnlegg var mindre relevante i denne sammenheng. Jeg valgte å inkludere artikler publisert både i avisens papirutgaver og på deres nettutgaver. Dette gjorde jeg fordi jeg tidlig oppdaget at dekningen var bredest på nett. For at datamaterialet skulle bli så bredt og nyansert som mulig, så jeg derfor på dette som en nødvendighet. Avisene i utvalget hadde noen lengre artikler i papirutgavene, men saken fikk tettere oppfølging på nettet. De fleste artiklene i utvalget er følgelig nettartikler. Dette gjelder i aller høyeste grad for Aftenposten og VG, som hadde en svært bred dekning på nett. Det høye antallet nettartikler i utvalget er trolig et resultat av at konflikten på ventemottakene var såpass konsentrert i tid, med mange nye hendelser og momenter som kom til i løpet av dagen. Mediene ønsker alltid å være først ute med de gode sakene, og da fungerer nettmediet som avisenes mulighet til å oppdatere løpende med de nyeste rapporteringene (Apeland 2010).

4.2.3 Tidsperiode og utvalgskriterier

Dekningen av ventemottaksoptøyene i norske aviser var svært omfattende over en begrenset tidsperiode. Etter å ha gjennomført ulike søk i Atekst-databasen, valgte jeg å søke etter artikler fra og med 6. juli 2010 og to uker fram i tid. Jeg fant at de fleste artiklene kom ut i

¹⁰ Andelen omfatter aldersgruppen 9-79 år. Se <http://www.ssb.no/media>.

denne perioden, og etter 20. juli var det kun sporadiske artikler om hendelsen ved ventemottakene som ble publisert. Mye av dette baserte seg i større grad på oppdateringer om hvor mange av de pågrepne asylsøkerne som var blitt tiltalt eller sendt ut landet, samt enkelte artikler om bråk, konflikter og forsøk på nye branntilløp på blant annet Haslemoen asylmottak, et av mottakene som fikk tilsendt flest av beboerne fra Lier og Fagerli i etterkant av opptøyene. Selve *krisen* utspant seg i disse to ukene, og jeg mener jeg har lykket med å fange inn det viktigste i dekningen ved å benytte meg av denne tidsperioden i utvalget.

Søkeordene jeg valgte å anvende i databasen var i utgangspunktet «UDI + ventemottak + brann». Disse søkeordene var et resultat av mye utprøving på ulike ordkombinasjoner, før jeg endelig fant at disse genererte de mest relevante artiklene for mitt utvalg. Samtidig var jeg bekymret for at så spesifikke søkeord ikke ville fange opp alle relevante artikler om opptøyene, og til slutt valgte jeg derfor også å gjennomføre et søk i samme tidsperiode med kun søkeordet «ventemottak*¹¹». Dette søket resulterte i noen flere artikler enn det første søket, og jeg valgte å inkludere de artiklene der Lier og Fagerli ventemottak eller ventemottak generelt var hovedtemaet for artikkelen. Det innebærer at temaet utpekte seg allerede i overskriften eller i ingressen. Søkearbeidet resulterte til slutt i 20 artikler fra Aftenposten, 33 artikler fra VG og 14 artikler fra Dagsavisen, som til sammen utgjør datamaterialet for studiens kvalitative rammeanalyse.

4.2.4 Kvalitativ analyse av aktørenes saksspesifikke rammer

Den kvalitative rammeanalysen har også til hensikt å identifisere de involverte aktørenes synspunkter i tilknytning til ventemottaksopptøyene. Som tidligere nevnt, kan det å konstruere en tolkningsramme forstås som struktureringen av et perspektiv gjennom utvelgelse og framheving av visse aspekter (Ihlen 2007:31). Når aktører konstruerer rammer, framhever de også en spesiell problemdefinisjon, en årsaksfortolkning, en moralsk evaluering og gjerne en anbefaling om hvordan problemet skal løses (Entman 1993). I den siste delen av innholdsanalysen vil de ulike aktørene og tilhørende virkelighetsbilder i avisenes dekning av opptøyene bli kartlagt, på bakgrunn av Entmans forståelse av rammebegrepet. Dette gjennomføres ved hjelp av en identifisering av aktørenes problemdefinisjon, årsaksforklaring, appell til moral og prinsipper, og løsningsforslag rundt ventemottaksproblematikken. Selve analysen utføres ved å lese alle artiklene, og benytte Entmans fire kategorier til å kategorisere

¹¹ Ved å benytte «*» som et trunkeringstegn i søkearbeidet i Atekst, vil søket fange opp alle artikler som begynner med ordet «ventemottak». F.eks. ventemottaket, ventemottakene, ventemottaksopptøyer osv.

og systematisere stoffet, for å få en oversikt over de ulike synspunktene og forståelsene som fremmes i deknningen. Hensikten her er å belyse hva de ulike aktørene vektlegger i sin argumentasjon, og tydeliggjøre hvilke type konfliktforståelser som går sammen med hvilke problemdefinisjoner. På bakgrunn av det analyserte materialet presenterer jeg i kapittel 5 tre saksspesifikke tolkningsrammer som representerer argumentasjonen til UDI og myndighetene, de avviste asylsøkerne, og ulike interesseorganisasjoner som engasjerte seg i opptøyene.

4.2.5 *Utfordringer ved rammeanalysen*

Det er flere ulike utfordringer forbundet med innholdsanalysen gjennomført i denne oppgaven. En av disse utfordringene er kildekritiske problemer tilknyttet Atekst. Ved å benytte Atekst-databasen i søket etter artikler, foreligger det en viss fare for at enkelte artikler som har blitt publisert i utvalgsperioden ikke har blitt inkludert i søkeresultatet. I følge Østby m.fl. (2007:45) har undersøkelser vist at det finnes konkrete mangler i utvalget til Atekst, og enkelte artikler publisert i ulike aviser blir ikke lastet opp i databasen. Dette gjelder i hovedsak artikler basert på NTB-meldinger, da det er NTB som innehar rettighetene til disse. Jeg anser likevel bruken av Atekst i mitt søk etter datamateriale som det mest fruktbare og effektive alternativet. Et annet alternativ kunne vært å gå til innkjøp av alle avisenes utgaver i utvalgsperioden, og lese igjennom side for side, men dette ville vært både tidkrevende og kostbart. Samtidig består utvalget hovedsakelig av nettartikler fra Aftenposten, VG og Dagsavisen, og for å innhente disse hadde jeg uansett vært nødt til å benytte meg av Atekst. Det er selvfølgelig en risiko for at noen artikler ikke har blitt fanget opp av søkene jeg har gjennomført, enten på grunn av mangler i Atekst-databasen eller på grunn av de bestemte søkeordene jeg valgte å benytte. Jeg oppfatter imidlertid det endelige utvalget for analysen som så bredt og variert at jeg ikke vurderer dette som et utpreget problem.

Metoden møter også utfordringer vedrørende transparens og repliserbarhet. Dersom en annen forsker hadde gjennomført den samme analysen av tilsvarende datamateriale, er det usikkert om han eller hun ville kommet fram til akkurat de samme resultatene som denne oppgaven bygger på. Dette er en av hovedutfordringene ved kvalitative, induktive studier (Gentikow 2005). Jeg har forsøkt å bøte på denne utfordringen ved å utforme konkrete kodeskjemaer for de ulike elementene som det undersøkes for i artiklene, for å tydeliggjøre arbeidsprosessen og å styrke analysens etterprøvbarhet. Samtidig har jeg forsøkt å forsterke studiens reliabilitet og validitet ved å gjøre gjentatte nærlesinger av artiklene i utvalget. Jeg leste igjennom de 67

artiklene en rekke ganger, før jeg satte de inn i hvert sitt kodeskjema bestående av bestemte, håndterbare elementer. Jeg gjentok deretter denne prosessen på et senere tidspunkt, for å forsikre meg om at jeg ikke hadde gått glipp av viktige elementer i den første koderunden. På denne måten er det større sannsynlighet for at jeg har klart å inkludere alle elementene jeg anser som viktige i analysen, men det er selvfølgelig en fare for at jeg har utelatt elementer som andre forskere ville ha inkludert.

4.3 Dokumentanalyse

Oppgavens problemstilling er todelt, og jeg benytter meg av to typer skriftlige kilder for å besvare den; avisoppslag og dokumenter produsert av Utlendingsdirektoratet. Mens første del av oppgaven studerer mediedekningen av ventemottaksopptøyene, fokuserer andre del på UDI og hvordan de kommuniserte utad under ventemottaksopptøyene. For å analysere UDIs pressemeldinger under ventemottaksopptøyene, ble dokumentanalyse benyttet.

Dokumentanalyse er en betegnelse for en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv, og brukes ofte som en supplerende metode i medievitenskapelig analyse (Syvertsen 2004:215). Dokumentanalysen i denne oppgaven er ikke en metodisk bærebjelke, men fungerer som et supplerende verktøy til de kvalitative intervjuene. Fordi det viste seg vanskelig å gjennomføre intervjuer med alle de involverte i krisehåndteringen av ventemottaksopptøyene, fungerte analysen av pressemeldingene godt for å gi nærmere innsikt i hvilke budskap UDI ønsket å fremme utad under krisen. Dokumentanalysen i denne oppgaven baserer seg hovedsakelig på offentlige dokumenter. Det vil si dokumenter som er skrevne, publiserte, offentlig tilgjengelige, institusjonelle, utadrettede og samtidige. Slike dokumenter kan gi vesentlig innsikt om et bestemt saksforhold, og fungere som en viktig kilde til organisasjoners selvrepresentasjon i en sak eller et tema (Syvertsen 2004:216-217). En viktig fordel med offentlige dokumenter er at de er produsert under «naturlige» forhold, i den forstand at forskeren ikke har påvirket det materialet som er samlet inn. En annen fordel er at de gjerne er lett tilgjengelige, og forbedrer dermed studiens repliserbarhet (Syvertsen 2004:216). Samtidig benytter organisasjoner dokumenter for å framstille seg selv i et positivt lys, og det er derfor viktig å vurdere innholdet med et kritisk blikk.

For å finne fram til UDIs pressemeldinger under ventemottaksopptøyene, ble alle pressemeldinger og nyhetssaker på UDIs egne nettsider gjennomgått. Jeg gjennomførte også et søk i Atekst-databasen¹². Søket resulterte i fire pressemeldinger. Tre av disse ble publisert i løpet av de tre første dagene etter at opptøyene brøt ut, mens den siste ble publisert 13. august samme år. Jeg valgte å inkludere sistnevnte i utvalget, selv om den falt utenfor den opprinnelige tidsperioden, da denne pressemeldingen ga verdifull innsikt i UDIs standpunkt til ventemottaksproblematikken i etterkant av krisen. Jeg har også valgt å inkludere to ulike dokumenter som faller utenfor den opprinnelige utvalgsperioden. Det første dokumentet er en gjengivelse av forhenværende UDI-direktør Ida Børresens tale «Mediene – vaktbikkjer uten hjørnetenner?», som ble holdt under Åpenhetsstinget i 2010. Denne talen ble publisert på UDI sine nettsider 28. september 2010, og gir et interessant innblikk i direktørens oppfatning av norske mediers dekning av ventemottaksopptøyene. Det andre dokumentet er en video som ble laget av UDIs kommunikasjonsavdeling til en intern fagdag i januar 2011. Videoen varer noen få minutter, og gjengir daværende lederen for region- og mottaksenheten Anne Siri Rustads erindring av hendelsesforløpet den kvelden Lier ventemottak ble tent på. Her forteller Rustad om hvordan hun opplevde den dramatiske situasjonen så tett på, og hvilke konsekvenser hendelsen har ført med seg for asylfeltet. Selv om dette er en video som kun har blitt vist internt i UDI og ikke er tilgjengelig for allmennheten, har jeg valgt å inkludere den i analysen fordi den gir svært interessant kunnskap om region- og mottakslederens oppfatning av ventemottaksopptøyene.

4.3.1 Utfordringer ved dokumentanalysen

Dokumentanalysen kan ofte være uoversiktlig, og foregår sjelden på noen ryddig eller kronologisk måte (Syvertsen 2004:223). Dette har imidlertid ikke vært noen særlig aktuell problematikk i denne studien, da utvalget mitt bestod av relativt få dokumenter fra én enkelt aktør. En utfordring jeg derimot støtte på i arbeidet, var at dokumentene ble gjort utilgjengelige etter innsamlingen. Pressemeldingene til UDI blir kun liggende på nettsidene i en begrenset periode, før de blir gjort utilgjengelige. Under innsamlingsarbeidet lagret jeg alle dokumentene for å sikre ubegrenset tilgang, men i dag er ikke dokumentene lenger tilgjengelige på UDIs nettsider. Dette gjør det tilnærmet umulig å gjenta analysen for andre forskere, og svekker følgelig studiens repliserbarhet og etterprøvbarhet til en viss grad.

¹² Alle nyhetsartikler og pressemeldinger fra udi.no er tilgjengelig i denne databasen.

4.4 Kvalitative intervjuer

For å besvare spørsmålet om hvordan Utlendingsdirektoratet arbeidet strategisk med kommunikasjon under ventemottaksopptøyene, har jeg valgt å gjennomføre *semistrukturerte* kvalitative intervjuer med kommunikatører i UDI. Kvale og Brinkmann (2009:3) definerer det semistrukturerte forskningsintervjuet som «*an interview with the purpose of obtaining descriptions of the life world of the interviewee in order to interpret the meaning of the described phenomena*». Dette innebærer at intervjuobjektens oppfatninger av en bestemt sak har stor betydning, men samtidig er det opp til forskeren å tolke og fortolke det intervjuobjektene formidler. Intervjuene preges av en høy grad av fleksibilitet, og forskeren står fritt til å foreta valg underveis ut ifra hva han eller hun ønsker å framskaffe kunnskap om (Kvale og Brinkmann 2009:14-15). En av styrkene ved denne metodiske tilnærmingen ligger nettopp i muligheten for å få utfyllende beskrivelser av informantens egne erfaringer og perspektiver (Kvale og Brinkmann 2009:116). Spørsmålene som oppgaven søker å belyse er erfaringsbaserte og knyttet til bestemte aktørers vurderinger og synspunkter rundt UDIs kommunikasjonsarbeid og krisehåndtering. På bakgrunn av dette fant jeg det følgelig hensiktsmessig å foreta kvalitative intervjuer med to sentrale personer i Utlendingsdirektoratet, som begge sitter på omfattende førstehåndskunnskap om direktoratets strategiske kommunikasjonsarbeid.

Ved å intervju personer ansvarlige for kommunikasjonsarbeidet i UDI, kan jeg få et innblikk i aspekter som ikke kommer til syne i selve pressedekningen og direktoratets egne dokumenter (Gentikow 2005:45). For å få større innsikt i hvordan UDI arbeider med strategisk kommunikasjon og omdømmehåndtering i det daglige har jeg valgt å intervju assisterende kommunikasjonsdirektør Håkon Fenstad. Formålet med denne informanten er å tilegne meg kunnskap om hvilke mål direktoratet har for den utadrettede kommunikasjonen, hvilke budskap de ønsker å nå ut med i norske medier og hvordan de forholder seg til journalistenes fokus på enkeltsaker i dekningen av asylfeltet. For å belyse hva som preget Utlendingsdirektoratets krisekommunikasjon under ventemottaksopptøyene sommeren 2010, har jeg valgt å intervju en tidligere kommunikasjonsrådgiver i direktoratet, som var sentral i håndteringen av krisen. Denne informanten ønsket å være anonym, noe jeg ikke oppfatter som problematisk for oppgaven. Formålet med dette intervjuet er å generere større innsikt i hvordan UDI opplevde krisen, hvilke kommunikasjonstiltak de foretok seg og hvordan de opplevde å bli tildelt rollen som sydebukk av norske medier. Videre er det en hensikt ved

begge intervjuene å undersøke hvilke oppfatninger informantene har om UDIs omdømme, for å belyse hvorvidt det er viktig for UDI å inneha et godt omdømme og hvilke utfordringer direktoratet møter i omdømmearbeidet.

I forkant av intervjuene satte jeg meg godt inn i ventemottakstematikken og gikk i dybden på UDIs kommunikasjonsstrategier, noe som var helt nødvendig for å få innsikt i hvilke spørsmål som ville være relevant å stille under intervjuene. Grundig forberedelsesarbeid kan også bidra til at informantene opplever at forskeren har god innsikt i temaet, og slik kan forskerens troverdighet styrkes parallelt med at informantenes beredskap til å åpne seg økes (Gentikow 2005:75). Jeg informerte informantene om bakgrunnen og temaet for intervjuene på forhånd, og begge informantene signerte i den forbindelse en samtykkeerklæring¹³ (Kvale og Brinkmann 2009:70). Fordi det semistrukturerte forskningsintervjuet tillater en høy grad av fleksibilitet, er det viktig å foreta enkelte grep for å styre retningen samtalen tar, og sikre at intervjuet følger en viss struktur og orden. Jeg utformet derfor *intervjuguiden* tilpasset de to intervjuene, der overordnede temaer og enkelte spørsmål var utformet på forhånd. Dette bidrar til å strukturere intervjuet, men muliggjør samtidig utdyping og oppfølgingsspørsmål underveis i samtalen (Kvale og Brinkmann 2009:130). Intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt, tatt opp på en båndopptaker og senere transkribert. I henhold til samtykkeerklæringen, har begge informantene fått mulighet til å lese igjennom transkripsjoner av intervjuene og godkjenne disse.

4.4.1 Utfordringer ved de kvalitative intervjuene

Informantene som ble intervjuet i denne studien var personer i sentrale stillinger innen utlendingsforvaltningen, og kan således sies å være eksperter på feltet som oppgaven omhandler. Intervjuene kan derfor betraktes som såkalte *eliteintervjuer*, og dette kan medføre flere utfordringer for intervjueren (Kvale og Brinkmann 2009:147). Blant annet kan eliteintervjuer preges av en form for maktasymmetri, der informanten besitter betydelig mer kunnskap om temaet enn forskeren (Thomas 1995). Videre er det også en fare for at informanten inntar rollen som representant for organisasjonen eller virksomheten, slik at man får mer eller mindre «offisielle versjoner» som svar på spørsmålene som stilles (Østbye m.fl. 2007:121). Dette kan gjøre det vanskelig for forskeren å få dypere innsikt i temaene for intervjuet, da spørsmål gjerne besvares ved å gjengi generelle programerklæringer og

¹³ En samtykkeerklæring innebærer at informanten får vite hva prosjektet går ut på, sier seg villig til å delta og har mulighet til å trekke seg fra prosjektet underveis (Østbye m.fl. 2007:102).

overordnede visjoner som setter organisasjonen i et godt lys. Her understreker Thomas (1995:13) betydning av å gjøre intervjuet personlig, og skille personen fra stillingen og stillingen fra den formelle konteksten. På denne måten kan forskeren klargjøre at det er informantens personlige meninger og erfaringer som er av interesse, og ikke organisasjonens offisielle strategier. For å begrense utfordringene knyttet til eliteintervjuer satte jeg meg godt inn i temaet på forhånd, for å skaffe meg bredere kunnskap om feltet og således redusere maktasymmetrien i intervjusituasjonen. Videre utarbeidet jeg en klar strategi for intervjuene, som forenklet prosessen med å formulere presise spørsmål til intervjuguiden, og gjorde det mulig å stille relevante oppfølgingsspørsmål underveis.

En annen utfordring jeg støtte på under intervjuprosessen, var informantenes tilgjengelighet og vilje til å stille opp på intervju. Fordi krisen som studeres i denne oppgaven fant sted i 2010, hadde flere av de ansvarlige for håndteringen av den allerede gått videre til nye stillinger. Det var derfor problematisk å finne informanter som kunne delta i studien, og dette resulterte i kun én informant med inngående kjennskap til krisehåndteringen under opptøyene. Samtidig opplevde jeg at intervjuet med den tidligere kommunikasjonsrådgiveren var svært informativt og framskaffet relevant kunnskap om spørsmålene jeg søkte svar på. Jeg anser derfor de to intervjuene gjennomført i denne studien, i kombinasjon med dokumentanalysen, som tilstrekkelig grunnlag for å belyse oppgavens problemstilling. Det faktum at ventemottaksopptøyene fant sted så lenge før intervjuet med den tidligere kommunikasjonsrådgiveren ble gjennomført, kan også by på andre utfordringer. Informanten kan ha glemt viktige detaljer og opplevelser fra krisehåndteringen, og informasjon som ville vært relevant for oppgaven kan ha blitt utelatt fra intervjuet. På den andre siden kan tiden som har gått siden krisen ha bidratt til informanten har hatt mulighet til å reflektere over situasjonen og gjort seg opp nye tanker om hvordan krisehåndteringen egentlig fungerte. At informanten i tillegg har forlatt sin stilling i UDI, og har mulighet til å uttale seg anonymt under intervjuet, kan også bidra til at vedkommende klarer å snakke mer åpent og fritt om UDIs kommunikasjonsarbeid og omdømmehåndtering, uten å bekymre seg for konsekvenser ved offentliggjøring av forskningen.

4.5 Metodens samlede kvalitet

De ulike metodiske tilnærmingene som benyttes i denne studien har til hensikt å belyse ulike sider ved problemstillingen og forskningsobjektet, og knytte de ulike forskningsspørsmålene sammen med den overordnede problemstillingen. For å vurdere metodens samlede kvalitet, kan det være hensiktsmessig å vurdere undersøkelsen som gjennomføres i studien i forbindelse med kvalitetskravene om validitet, reliabilitet og generaliserbarhet. Dette er krav som ofte brukes i tilknytning til kvantitative metoder, men som også kan være relevant for kvalitative studier (Østbye m.fl. 2007). Begrepet *reliabilitet* henviser til analysens pålitelighet eller troverdighet, og omfatter kvaliteten i innsamlingen, bearbeidingen og analysen av data (Østbye m.fl. 2007:26). Forskerens framgangsmåte bør være beskrevet og dokumentert på en detaljert måte, slik at det er enkelt for andre å forstå hvordan forskeren har kommet fram til resultatene. En systematisk tilnærming til datainnsamlingen og analysearbeidet, samt godkjente transkripsjoner av intervjuene, konkrete kodeskjemaer og bruk av sitater og eksempler på avisartikler i analysekapitlene kan bidra til å styrke reliabiliteten i denne oppgaven. Begrepet *validitet* henviser til analysens gyldighet, og dreier seg først og fremst om relevansen av data og analyse i forhold til problemstillingen. Men andre ord innebærer validitet at analysen måler det den faktisk skal måle (Østbye m.fl. 2007:25). Kvalitative metoder kjennetegnes gjerne av selvrefleksivitet. Dette innebærer at forskeren kritisk evaluerer sine valg fortløpende, for å oppnå den validitet og reliabilitet av sine data som metoden i kritikernes øyne mangler. Slik refleksivitet gjør det mulig å kompensere for metodens mangel på formaliserte, standardiserte konvensjoner (Gentikow 2005:37). For å styrke oppgavens gyldighet, har jeg vurdert og reflektert over alle valgene jeg har foretatt både før, underveis og i etterkant av undersøkelsen, og vært bevisst på at oppgavens funn ikke er endelige sannheter, men et resultat av mine fortolkninger.

Et siste spørsmål vedrørende metodens kvalitet er om funnene vil være gyldige også utover denne oppgaven. Begrepet *generaliserbarhet* viser til hvorvidt analysens funn kan gjøres allmenngyldige, og har som formål å trekke slutninger utover de fenomenene som blir studert og analysert i en undersøkelse (Østbye m.fl. 2007:118; 27). Som tidligere nevnt er formålet med kvalitative undersøkelser sjeldent å komme fram til statistisk generaliserbare funn. Nettopp fordi jeg benytter meg utelukkende av kvalitative metoder for å besvare oppgavens problemstilling, og fordi utvalget av avisartikler til den kvalitative innholdsanalysen baserer seg på et skjønnsmessig, strategisk utvalg, vil ikke funnene være statistisk generaliserbare.

Formålet er snarere å komme fram til en helhetlig forståelse av spesifikke forhold, og følgelig er det snakk om en *analytisk generalisering*. Ved å forklare og tydeliggjøre analysens framgangsmåte, argumentasjon og funn kan forskeren gjøre sine fortolkninger eksplisitte, slik at andre kan bedømme om funnene er holdbare eller ei (Ihlen 2007:18). Funnene i denne oppgaven kan altså ikke generaliseres til å gjelde alle norske avisers dekning av asylfeltet, eller enhver krisesituasjon Utlendingsdirektoratet måtte befinne seg i. De kan imidlertid gi en indikasjon på ulike tendenser og samfunnsmessige sammenhenger som kan undersøkes videre i andre studier.

KAPITTEL 5. NORSKE AVISERS DEKNING AV KRISEN

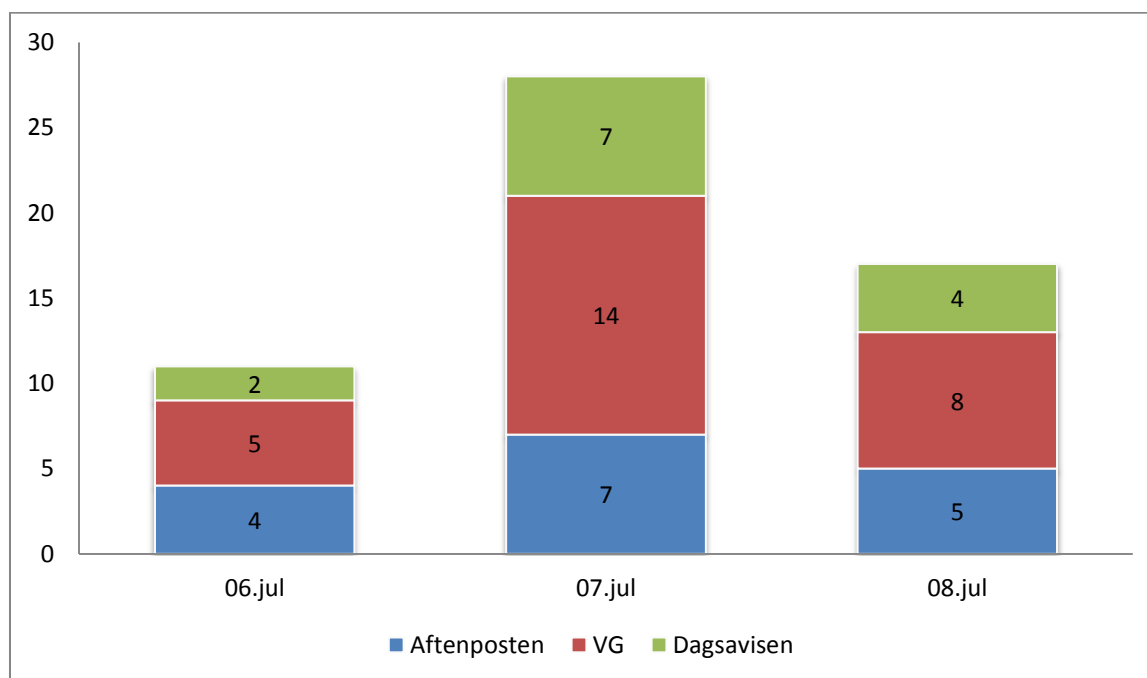
En utfordrende krisesituasjon utvikler seg ikke nødvendigvis til en mediekrise for en organisasjon hver gang den inntreffer. Selvfølgelig vil en naturkatastrofe, en terroraksjon eller et utbrudd av salmonella-bakterier i kjøttdeigen til en matvareprodusent kunne kategoriseres som en krise, uavhengig om media vier hendelsen oppmerksomhet eller ei. Men når det er snakk om hendelser som ikke alltid utgjør en tydelig krise for den berørte virksomheten, er det ofte medieoppmerksomheten som avgjør det videre forløpet. Som vist i kapittel 3 har media makt og mulighet til å definere en krise. Dersom mediene viser interesse for hendelsen og framstiller den som en krisesituasjon, er det større sannsynlighet for at hendelsen utvikler seg til en konkret krise for virksomheten. Dermed er det også en risiko for at hendelsen vil representere det Johansen og Frandsen (2010:79) definerer som *kommunikasjonskrisen*; når håndteringen av krisen blir til den *faktiske krisen*. Hensikten med dette kapittelet er å belyse på hvilken måte norske medier bidro til at ventemottaksopptøyene representerte en krise for UDI. Direktoratet opplever stadig bråk og uro på asylmottak rundt om i landet, men ofte omtales slike hendelser kun med en liten notis i lokalavisen påfølgende dag. Hva var årsakene til at nettopp ventemottaksopptøyene ble viet så stor oppmerksomhet i norske medier? Opptøyene på de to statlige ventemottakene var svært alvorlige hendelser, der menneskers liv ble satt i fare og store verdier ble ødelagt. Men ville opptøyene ha utartet til en krise og samtidig skapt en like opphetet debatt om utlendingsforvaltningens politikk for avviste asylsøkere, dersom norske aviser ikke hadde viet hendelsen så stor spalteplass som de gjorde?

For å belyse disse spørsmålene begynner kapittelet med en overgripende beskrivelse av Aftenpostens, VGs og Dagsavisens dekning av ventemottaksopptøyene. Ved hjelp av en kvalitativ analyse av de 67 artiklene som inngår i utvalget, vil krisens gang i mediedekningen bli gjort rede for. Sentrale aspekter som artiklenes hovedbudskap, skisserte konflikter, årsaker og konsekvenser, kildebruk og avisenes egne ledere og kommentarer vil bli kartlagt, for å besvare spørsmålet om hva som kjennetegner avisenes dekning av opptøyene. Videre vil den kvalitative analysen lede fram til hvilke nyhetsrammer og problemdefinisjoner som preget dekningen, før trådene samles og spørsmålet om hvilke aktører og tolkningsrammer som var dominerende i avisenes dekning besvares. Her vil tre saks spesifikke tolkningsrammer fra tre ulike involverte aktører presenteres, før jeg i neste kapittel retter fokuset mot Utlendingsdirektoratet, og belyser hvordan UDI selv håndterte opptøyene og den påfølgende mediedekningen.

5.1 Dekningens forløp

Opptøyene som brøt ut blant beboerne på Lier og Fagerli ventemottak fikk omfattende dekning i alle landets største aviser. Hendelsen satte også sitt preg på nyhetssendingene til NRK og TV2 i dagene som fulgte tirsdag 6. juli i 2010. Et søk i mediearkivet Atekst på ordet ventemottak* i alle norske aviser resulterer i over 300 artikler i løpet av krisens første to uker. Dekningen kan dermed sies å ha vært av en betydelig karakter, og saken fikk følgelig stor oppmerksomhet blant politikere, fagfolk og engasjerte debattanter. Dette gjenspeiles også i avisenes kildebruk. Mange ulike aktører fikk mulighet til å komme til orde og rette kritikk mot ventemottaksordningen og UDI. Vinklingen og kildebruken i avisene var til tider dominert av oppslag som var sterkt kritiske til forholdene ved ventemottakene og UDIs håndtering av de avviste asylsøkerne.

Figur 5.1 Oversikt over antall artikler i de tre avisene i krisens tre første dager



Mediedekningen av opptøyene vokste raskt, både i omfang og intensitet. Det skjedde svært mye i de første dagene som fulgte opprøret på ventemottakene og som tabellen over viser, ble de aller fleste artiklene i utvalget publisert i de første tre dagene etter at opptøyene først brøt ut. Hele 56 av 67 artikler er skrevet i denne perioden. Nye aspekter, kilder og synsvinkler ble stadig løftet fram og belyst. Som et resultat av mange nye momenter og et hendelsesforløp som utviklet seg raskt, i sammenheng med medias ønske om å være først ute med de ferskeste

rapporteringene, består utvalget hovedsakelig av artikler fra avisenes nettutgaver. Ved å publisere de nyeste artiklene på egne nettaviser kunne redaksjonene oppdatere saken fortløpende, og ikke vente på at avisen skulle gå i trykken neste dag. Nettmedienes vekst i sammenheng med medias kamp om å være først ute med de gode sakene, gjør at nyheter spres raskere og mer vidtrekkende enn tidligere. Virksomheter som kommer i medias søkelys for noe negativt, kan oppleve dette som ubehagelig og arbeidskrevende (Apeland 2010:32-33). Informantene fra UDI forteller at de mottok over 120 henvendelser fra journalister i løpet av krisens første uke, så det hersker liten tvil om at interessen fra media var stor (Intervju 18.9.2012).

Tidligere studier har vist at en mediekrise gjerne utspiller seg etter noenlunde gitte mønster (se Apeland 2010:183; Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:159). Mediedekningen av en krise kan således deles inn i ulike faser, der den første fasen dreier seg om å få på plass fakta i saken og tegne et bilde av hendelsesforløpet. Hva er det som har skjedd? Hvor og når skjedde dette? Hvem var innblandet og hvem ble berørt? I den neste fasen er media opptatt av å kartlegge årsaksforholdene. Spørsmålene som reises leter etter bakgrunnen for krisen. Hvorfor skjedde dette? Hva ble gjort galt? I den tredje fasen retter media oppmerksomheten mot å finne de som har skyld i krisen. Hvem er ansvarlige? Hvem er syndebukken? Og i den siste fasen er det tid for etterpåklokskap, hvor media forsøker å belyse hvordan krisen kunne vært forhindret. Hvem har sagt ifra om problemene, men ikke blitt hørt?

Mediedekningen av ventemottaksopptøyene fulgte på mange måter nettopp dette mønsteret. Den tidligste fasen i dekningen bar preg av detaljerte beskrivelser av hendelsesforløpet og de umiddelbare konsekvensene. Poli og brannvesen på stedet ble benyttet som førstehåndskilder, og fortalte om en dramatisk og uoversiktlig situasjon som resulterte i store ødeleggelser på mottakene. Det ble også tidlig konstatert i alle de tre avisene at opptøyene hadde sin rot i beboernes frustrasjon over dårlige forhold ved ventemottakene. De fleste artiklene inneholdt en faktaboks med en kort beskrivelse av hva ventemottaksordningen innebar, men ordningen ble ikke videre debattert i denne fasen.

Når selve hendelsen var uttømmende dekket, beveget mediedekningen seg over i den andre fasen. Avisene begynte å legge større fokus på *hvorfor* beboerne hadde gjort opprør. Intervjuer avisene gjennomførte avdekket at det rådet en sterk misnøye og frustrasjon blant beboerne på mottakene. Mange hadde bodd på ventemottak i flere år, og opplevde

livssituasjonen sin som håpløs og desperat. Beboerne fortalte at de var glad for volden, fordi det var den eneste måten å få oppmerksomhet på i Norge. I denne fasen av dekningen fikk kritiske røster komme på banen, og avisene formidlet at forholdene på ventemottakene var svært kritikkverdige. Sitater som «*Norge er et paradys, men vi er plassert i helvete*» og «*de behandler oss som dyr*» fikk prege artiklene. Også andre aktører støttet opp om asylsøkernes oppfatning av ventemottakene, og selv om de uttrykte at det var uakseptabelt med vold og hærverk, viste de samtidig forståelse for asylsøkernes frustrasjon.

Media fokuserte i stor grad på hvem som var ansvarlige for opptøyene. Etter at hovedmannen var identifisert og siktet for brannen på Lier sammen med de andre involverte, gikk avisene videre i sin søken på å finne de som var ansvarlige for at noe slikt kunne skje. I den tredje fasen ble flere kritikkverdige forhold ved mottakene avdekket og belyst, og stadig flere faktorer kom fram i artiklene. Beboerne var misfornøyde med maten, med aktivitetstilbudet, med mangelen på arbeidstillatelse, og med treg internettforbindelse. En krisesituasjon som ventemottaksopptøyene er godt stoff for media. Avisene vil gjerne holde en krise gående så lenge som mulig, og driver en uopphørlig jakt på gode historier, flere kilder, og nye ofre og syndebukker (Apeland 2010:178). En slik jakt preget også avisenes dekning av opptøyene. Stadig nye historier om de dårlige forholdene ved ventemottakene dukket opp, og interesseorganisasjoner og fagfolk påpekte at mottakene hadde vært som trykkokere i lang tid. De hevdet høyrøstet at ingen mennesker kunne leve under slike forhold, og krevde en øyeblikkelig evaluering og forbedring av ordningen. Opptøyene var ikke asylsøkernes feil, men heller et resultat av feilslått politikk. UDI og regjeringen stod imidlertid på sitt, og insisterte på at ventemottakene var et nøkternt, men forsvarlig tilbud til mennesker som oppholdt seg ulovlig i Norge. De aksepterte på ingen måte den tildelte rollen som syndebukk i saken, og fokuserte konsekvent på budskapet om at dette var en fullstendig uakseptabel handling, og at de skyldige skulle sendes ut av landet fortest mulig.

Avisene hadde også et stort fokus på at mange av de avviste asylsøkerne hadde bodd på ventemottak i flere år og levde i et slags «limbo». Ikke fikk de lov til å bli en del av det norske samfunnet, men ikke fikk de lov til å reise tilbake til hjemlandet heller. Her fikk UDI en stor utfordring med å forklare hvorfor noen måtte vente så lenge på retur. Mange av asylsøkerne samarbeider ikke med utlendingsmyndighetene om å avklare sin identitet, og flere av landene asylsøkerne angivelig kommer fra har ingen returavtale med Norge og nekter å ta imot tvangsreturnerte personer. Dette resulterer i at asylsøkere som ikke har lov til å være i Norge,

likevel kan oppholde seg her uten noen synlige konsekvenser. Men dette skaper samtidig en gruppe mennesker som lever i Norge uten noen rettigheter, som papirløse, ulovlige flyktninger. Denne problemstillingen var interesseorganisasjonene svært opptatt av, og i flere artikler kritiserte de regjeringens asylpolitikk på området. Både Norsk Organisasjon for Asylsøkere (NOAS) og Antirasistisk Senter argumenterte for et slags asylamnesti, der myndighetene kunne innvilge oppholdstillatelse til avviste asylsøkere som har oppholdt seg i Norge over en viss tid og som ikke kan returneres. I denne siste fasen ble etterpåklokskapen klart og tydelig formidlet i avisene. Flere artikler stadfestet at UDI visste at mottakene ikke fungerte etter sin hensikt, og kunne ha forebygget opptøyene dersom de hadde reagert og endret praksisen på området.

5.2 Hva kjennetegner avisenes dekning?

I Vær Varsom-plakaten, som gir de etiske normene for mediebedrifter i Norge, stadfestes det blant annet at det er pressens rett å informere om det som skjer i samfunnet og avdekke kritikkverdige forhold. Videre heter det også at det er pressens oppgave å beskytte enkeltmennesker og grupper mot overgrep eller forsømmelser fra offentlige myndigheter og institusjoner, private foretak eller andre. Media fungerer som en arena for debatt, der det som foregår i samfunnet kan diskuteres i offentlighetens lys. Men media har samtidig makt til å påvirke debatten og sette bestemte spørsmål på dagsorden. De påvirker hvilke saksområder vi er opptatt av, og ikke minst hvordan disse saksområdene framstilles (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:97-98). Som vist i kapittel 3, foretar journalister en rekke valg når de omtaler en bestemt sak. En mediert krise som ventemottaksopptøyene foreligger ikke ferdig til synliggjøring og publisering, men konstrueres av mediene som dekker den. Hvordan krisen framstilles, hvilken journalistisk vinkling som velges, hvilke kilder som får uttale seg og hvilke proporsjoner krisen gis avhenger av journalistiske valg og utvalg, og påvirker følgelig hvordan offentligheten oppfatter og forstår tematikken (Allern og Pollack 2009:17). I det følgende avsnittet analyseres norske avisers dekning av ventemottaksopptøyene mer inngående, og hensikten er å belyse hvilke journalistiske valg de tre ulike avisene foretok seg under konstruksjonen av krisen.

Den kvalitative analysen av artiklene i utvalget viser at dekningen både i Aftenposten, VG og Dagsavisen var relativt ensformig i den innledende fasen av krisen, og inneholdt mye av den

samme informasjonen og kildebruken. Dette er trolig et resultat av en utstrakt bruk av NTB-meldinger, særlig i de første rapporteringene. Avisene følger i stor grad det samme mønsteret i dekningen. Tidligere forskning viser at dette er en gjennomgående tendens i medienes dekning av kriser og skandaler, og Allern og Pollack (2009:23) har i den forbindelse presentert det de kaller flokkdyrhypotesen. Denne hypotesen tilsier at når skandalen og tolkningsrammen for den er lansert, vil et stort antall redaksjoner delta i nyhetsløpet og følge samme spor, og både nyheter og meninger resirkuleres. Dekningen av ventemottaksopptøyene styrker til en viss grad denne hypotesen. Men avisenes fokus varierer likevel noe etter hvert som saken utvikler seg. Enkelte av artiklene har ulik tilnærming til konflikten og årsakene, og belyser ulike konsekvenser av den. Ved en nærlesning og analysering av de artiklene utvalget består av er det både likheter og visse forskjeller i dekningen som utpeker seg, og som følgelig krever en gjennomgang.

5.2.1 Hvilke budskap var framtreddende?

Alle de tre avisene hadde som tidligere nevnt en svært omfattende dekning av ventemottaksopptøyene. Aftenposten dekket saken bredt de første dagene, og utvalget består av totalt 20 artikler fra 6. til 20. juli. Avisen var tidlig ute med å intervjuer beboerne ved Lier og Fagerli ventemottak, og presenterte deres begrunnelse for opptøyene. I artikkelen «- *Jeg er glad for volden, nå vet alle hva som skjer her*» beskriver asylsøkerne sin hverdag som håpløs og desperat, og forteller at vold er den eneste måten å få oppmerksomhet på (Aftenposten 6.7.2010). Dårlige kår og mangel på aktivitetstilbud trekkes fram som en medvirkende årsak til opptøyene i flere av de første artiklene. I dagene som fulgte avtok Aftenpostens dekningen i omfang, og den skiftet samtidig fokus. Avisen rapporterte nå hovedsakelig om de pågrepne og politiets straffeforfølgning av dem, samt regjeringens og PUs ønske om å få uttransportert de skyldige så fort som mulig. Det faktum at beboerne på ventemottakene har fått endelig avslag på søknaden om asyl og er pliktet til å forlate landet fikk større plass i dekningen. Gjennom artikler som «*Titalls har ventet i flere år* (Aftenposten 7.7.2010a)» og «*Norge får ikke sendt ut mange nok* (Aftenposten 7.7.2010b)», satte avisen også søkelyset på det store antallet avviste asylsøkere uten lovlig opphold som befinner seg i landet, og fokuserte på årsakene til at denne gruppen er så vanskelig å få sendt ut av landet

Også i VG var dekningen av opptøyene svært omfangsrik, og utvalget består av totalt 33 artikler fra 6. til 20. juli. Etter en uttømmende dekning av selve hendelsen og alle detaljene rundt den, rettet avisen søkelyset mot ventemottaksordningen og publiserte flere artikler der

spørsmålet om ordningen faktisk fungerte *mot* sin hensikt var gjenstand for diskusjon. VGs journalister var i kontakt med flere politikere og fagpersoner som tok sterk avstand til ventemottaksordningen, og disse kildene rettet betydelig kritikk mot forholdene ved mottakene. I artikkelen «- *Ventemottakene er destruktive*» uttrykker en psykiater ingen overraskelse over opptøyene som fant sted, og peker på at dette er en gruppe mennesker som har vært utsatt for vold og traumatisk stress, og som befinner seg i en situasjon de opplever som svært fortvilet (VG 7.7.2010a). I en annen artikkel fungerer en lokalpolitiker fra Lier som kilde, og forteller at mottaket på Lier hadde vært som en tikkende bombe i lang tid (VG 7.7.2010b). Avisen stiller seg kritisk til at selv etter mange bekymringsmeldinger om situasjonen ved Lier ventemottak, ble det ikke utført noe tilsyn av mottaket fra UDI.

I en dobbeltside på trykk 8. juli fokuserte VG i likhet med Aftenposten på de lengeværende avviste asylsøkerne, men vinklet problemstillingen mer fra asylsøkernes standpunkt. Her intervjues 20 asylsøkere som forteller at de er sinte og frustrerte fordi de mangler arbeidstillatelse, og dermed ikke får deltatt i samfunnet. «*Vi råtnet her. Vi er hverken døde eller levende. Vi trenger frihet*». Konfrontert med myndighetenes påstand om at de oppholder seg på ventemottaket frivillig, svarer asylsøkerne at de ikke har noe annet alternativ. Deres eneste mulighet er ventemottak eller å bo på gata, og dette argumentet får stå ubesvart, uten noen utfyllende kommentar fra UDI (VG 8.7.2010b). I artikkelen «*Lier-opprørerne kan få bli i Norge – i fengsel*» peker også avisens journalister på noe de finner paradoksalt ved opptøyene; at personene ansvarlig for brannen kan regne med å få bli værende i landet i mye lenger tid enn dersom de ikke hadde tent på mottaket, på grunn av fengselsdommen som må sones i Norge. Dette oppfatter journalistene som problematisk, da det kan sende et budskap til asylsøkere om at det lønner seg å utføre forbrytelser for å bli i Norge (VG 7.7.2010c).

Dagsavisen hadde ikke en like bred dekning av ventemottaksopptøyene som de to andre avisene. Utvalget består av 14 artikler fra perioden 6. til 20. juli. Avisens dekning bærer preg av mer kritikk mot ventemottaksordningen og regjeringens tiltak for å fremme retur, og har et mindre fokus på det kriminelle ved handlingen og asylsøkernes rolle i opptøyene. I en kommentar på trykk 8. juli uttrykker en av avisens journalister at «*det er en skremmende tendens i den norske opinion når ingen politikere eller myndighetspersoner viser vilje til å nyansere forrige natts hendelser. Med uttalelser som at «asylsøkerne på ventemottakene kan ikke vente at vi skal aktivisere dem i det vide og det brede», bidrar også justisminister Knut Storberget til å røyklegge selve foranledningen for en desperat handling og et rop om å bli*

hørt (Dagsavisen 8.7.2010a). Dagsavisen fokuserte med andre ord mer på den feilslåtte politikken på feltet. I artikkelen «*Velger fengsel framfor ventemottak*» trekker avisen fram resultatene fra en rapport som slår fast at avviste asylsøkere sliter med selvmordstanker, depresjon og kronisk søvnløshet. Et intervjuobjekt uttaler at ventemottak er marerittet til de fleste asylsøkere, og hevder at Norge presser asylsøkere til å bli kriminelle (Dagsavisen 8.7.2010c). I flere artikler uttrykker Dagsavisens journalister at det må iverksettes tiltak som reduserer unødvendige tilleggsbelastninger for mennesker som er i en svært vanskelig situasjon, og avisen støtter i høy grad interesseorganisasjonenes tilnærming til problematikken rundt de avviste asylsøkerne.

5.2.2 Hvilke kilder fikk slippe til?

Gode kilder under en krise er de som besitter faktisk kunnskap om krisen, og personer som selv kan fortelle om det som har skjedd gjennom rike, detaljerte beskrivelser av hendelsen. Dette innebærer som regel de faktiske krisehåndtererne og myndighetene, men også kilder som har andre virkelighetsforståelser enn den krisehåndtererne har (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:174). Under ventemottaksopptøyene fungerte både UDI og utvalgte politikere, samt interesseorganisasjoner og asylsøkerne selv som sentrale kilder i avisene, og disse hadde i stor grad motstridende forståelser av problematikken som lå til grunn for krisen.

Avisenes bruk av kilder under dekningen av opptøyene var relativt variert og mangfoldig, men noe overraskende viser den kvalitative analysen at Utlendingsdirektoratet ikke var blant de kildene som ble benyttet i størst grad. I kun 16 av de 68 artiklene i utvalget fungerte personer fra direktoratet som kilde. I de tilfellene der UDI ble benyttet som kilde var det gjerne direktøren for region- og mottaksavdelingen, Anne Siri Rustad, og UDI-direktør Ida Børresen som uttalte seg i saken. I noen tilfeller ble også kommunikasjonsdirektør Bente Engesland brukt som talsperson. Det var dermed bare personer i sjefsstillinger som uttalte seg i saken, og dette kan ha vært et bevisst og strategisk valg fra direktoratets side, for å framstå mest mulig samlet og konsekvent i sine uttalelser. I intervjuet med assisterende kommunikasjonsdirektør i UDI bekrefter han at spørsmålet om hvem som skal uttale seg til media er noe de tenker svært strategisk rundt, blant annet i sammenheng med hvem som framstår som mest troverdig og hvem de ønsker å profilere. Dersom det oppstår en krise, er direktoratet også opptatt av at de personer som skal stå i media i krisen er kjent blant folk (Intervju 29.8.2012). Videre var det en utstrakt bruk av politikere fra regjeringen i artiklene, spesielt justisminister Knut Storberget og statssekretær i Justisdepartementet, Pål K. Lønseth.

At avisene benytter disse kildene i større grad enn UDI, kan være et tegn på at de har en forståelse for at det er regjeringen som utformer politikken på området, mens UDI bare er satt til å forrette den. Dersom avisene ønsker begrunnelser for hvorfor politikken for avviste asylsøkere er som den er, er det følgelig mer fruktbart å snakke med de som faktisk vedtar politikken.

I Aftenpostens og VGs innledende dekning fikk mange av beboerne ved Lier og Fagerli ventemottak mulighet til å komme til orde, men etter hvert som ulike myndighetspersoner og interesseorganisasjoner fikk uttale seg, forsvant asylsøkerne som kilder i artiklene. Dette styrker funn fra tidligere studier som har vist at det gjerne er myndighetene som får uttale seg og fremme sine problemdefinisjoner når mediene dekker asylfeltet (Bakke 2005). Alle avisene benyttet seg også av kilder fra ulike ideelle organisasjoner for asylsøkeres rettigheter, og disse ble ofte satt opp mot kildene fra myndighetene i én og samme artikkel. Særlig Dagsavisen hadde en utstrakt bruk av kilder fra ulike interesseorganisasjoner, hovedsakelig fungerende generalsekretær i NOAS, Andreas Furuseth og leder for Antirasistisk Senter, Kari Helene Partapuoli. Det er for øvrig særlig et aspekt som utpeker seg ved Dagsavisens kildebruk. UDI ble ikke benyttet som kilde i en eneste artikkel i avisen, og direktoratet fikk dermed ingen mulighet til å komme med sine synspunkter i Dagsavisens dekning av saken.

5.2.3 Kommentarjournalistikkens preg på dekningen

I følge Enli (2009:121) har politisk kommentarjournalistikk en særskilt funksjon innenfor journalistikken, fordi den tillater større grad av subjektivitet og spekulasjoner enn i ordinære nyhetsartikler, og fordi den i stor grad uttrykker avisenes fortolkning av en bestemt sak. For å fange opp Aftenpostens, VGs og Dagsavisens redaksjonelle standpunkt under ventemottaksopptøyene, har jeg følgelig valgt å inkludere ledere og kommentarer fra avisenes egne journalister i utvalget. På denne måten kan jeg danne et tydeligere bilde av hvorvidt avisenes egne fortolkninger av saken varierte. Ledere og kommentarer er to atskilte sjangere innenfor kommentarjournalistikken. Mens førstnevnte skrives av både redaktører og journalister og er ment til å ytre avisens upersonlige mening, blir sistnevnte gjerne skrevet av avisens egne kommentatorer eller andre politiske eksperter, og reflekterer ofte redaksjonens ideologiske standpunkt (Enli 2009:124). Alle de tre analyserte avisene publiserte en leder som omhandlet ventemottaksproblematikken under dekningen av opptøyene. Dagsavisen trykket i tillegg en kommentar skrevet av en av avisens journalister. Slike ytringer på lederplass kan altså bidra til å tydeliggjøre standpunktet til redaktøren og redaksjonen i den enkelte avis, og

analysen avdekket markante forskjeller i holdningene til henholdsvis Aftenposten, VG og Dagsavisen.

Aftenposten publiserte én leder i avisens papirutgave 8. juli, under tittelen «*En totalt ansvarsløs handling*». Her tok avisen totalt avstand fra asylsøkernes handlinger, og kalte det en fullstendig uakseptabel handling som må få alvorlige konsekvenser for dem som står bak. «*Dette er kriminalitet og må behandles som det*», skriver avisen (Aftenposten 8.7.2010). Budskapet i lederen støttet i stor grad opp om regjeringens og UDIs forståelse av hendelsen. VGs leder 8. juli har fått tittelen «*Tikkende bomber*» og formidler at det hjelper lite at UDI gang på gang gjentar at de avviste asylsøkerne har plikt til å forlate landet, når bare et fåtall gjør det. Avisen er ikke forbauset over at så mange blir, med tanke på forholdene de har flyktet fra, men uttrykker samtidig at de skulle ha vært sendt ut av landet med tvang for lengst (VG 8.7.2010a). På Dagsavisens lederplass 7.juli var tittelen «*En varslet katastrofe*», og her påpeker avisen at UDI inntok en svært passiv rolle i forbindelse med opptøyene, og påtar seg minimalt med ansvar for hendelsen. Dagsavisen uttrykker at det er nødvendig å se på problemstillingene som har vært reist av både NOAS, Antirasistisk Senter og beboerne selv, og støtter således interesseorganisasjonenes forståelse av problematikken (Dagsavisen 7.7.2010).

Disse lederne viser altså at det var en diametralt ulik forståelse av ventemottaksopptøyene i de tre avisene, som trolig også spilte en viktig rolle i avisenes overordnede formidling av hendelsen. Dersom man sammenligner standpunktene avisene inntok i de tre lederne med det generelle budskapet de ulike avisene formidlet i dekning som helhet, finner man store likhetstrekk som er verdt å merke seg. Med bakgrunn i analysefunnene fra kapittel 5.2.1, kan man hevde at Aftenposten var mer balansert og nyansert i sin dekning enn de andre avisene, og belyste både UDIs, myndighetenes og asylsøkernes standpunkt i saken. VG fokuserte hovedsakelig på at myndighetene ikke hadde jobbet godt nok med returfremmende tiltak, mens Dagsavisen la skylden på politikken og mente asylsøkerne ikke kunne bebreides for å gjøre opprør mot en feilslått ventemottaksordning.

5.2.4 Avisenes nyhetsrammer

I tråd med teorier om medierte skandaler, var Aftenpostens, VGs og Dagsavisens framstilling av ventemottaksopptøyene i aller høyeste grad farget av hvilke aspekter de prioriterte, hvilke kilder de slapp til og hvordan de *rammet* inn saken. I kapittel 3.5.2 ble det gjort rede for

hvordan nyheter gis mening gjennom å bli satt inn i bestemte tolkningsrammer, og analysen gjennomført i dette kapittelet viser at flere elementer fra Semetko og Valkenburgs (2000) generiske nyhetsrammer var til stede i avisenes dekning av opptøyene. Nyhetsmediene benytter som tidligere nevnt slike overgripende rammer for å gjøre nyhetene mer forståelig og gjenkjennelig for leserne, og studier har vist at rammer kan være med og forme publikums oppfatninger av politiske problemstillinger som ventemottaksordningen (Semetko og Valkenburg 2000:94). Med bakgrunn i dette har det følgelig vært et formål å kartlegge hvordan Aftenposten, VG og Dagsavisen rammet inn og omtalte denne krisen, og det er særlig tre av Semetko og Valkenburgs nyhetsrammer som utpeker seg i avisenes dekning av ventemottaksopptøyene.

Den første nyhetsrammen som var framtrædende er *human interest-rammen*, som setter et menneskelig ansikt eller en følelsesmessig vinkling på en sak. VG og Aftenposten benyttet i stor grad denne rammen, særlig i den første fasen av dekningen. I flere artikler fokuserte de to avisene på enkeltpersoners følelser rundt hendelsen og lot asylsøkerne uttrykke sin frustrasjon over leveforholdene ved mottakene. Den andre nyhetsrammen er *konfliktrammen*, som vektlegger konflikter mellom individer eller grupper for å fange lesernes interesse. Alle de tre avisene spilte i aller høyeste grad på denne rammen, først i konflikten mellom asylsøkerne og UDI om praksisen på feltet, deretter i konflikten mellom UDI og interesseorganisasjonene om politikken. Den siste nyhetsrammen som utpekte seg i dekningen er *ansvarlighetsrammen*, som ofte presenterer en sak eller et problem på en slik måte at ansvaret tilskrives enten myndighetene eller enkeltindivider. Ansvarlighetsrammen var særlig framtrædende hos Dagsavisen og til en viss grad hos VG, som begge tilskrev UDI og myndighetene ansvaret for opptøyene ved å fokusere på den feilslåtte politikken på området. Hvordan avisene valgte å presentere ventemottaksopptøyene bidro imidlertid ikke bare til å forme publikums oppfatning av saken, men også til å legge føringer for de involverte aktørenes mulighet for å nå igjennom med sine saksspesifikke tolkningsrammer i dekningen, og det er nettopp de saksspesifikke rammene som er gjenstand for siste del av analysen i det følgende kapittelet.

5.3 De saksspesifikke rammene i dekningen

Hovedaktørene i mediedekningen av ventemottaksopptøyene kan inndeles i tre ulike grupper, som alle hadde vidt forskjellige forståelser og definisjoner av konflikten. På den ene siden

befant UDI og myndighetene seg, som gang på gang stadfestet at opptøyene var en fullstendig uakseptabel handling. På den andre siden stod beboerne ved Lier og Fagerli ventemottak, som mente at forholdene på ventemottakene var uholdbare, og at opptøyene var den eneste løsningen på problemet. Og mellom disse to gruppene, i rollen som en slags meklingsmann for situasjonen, befant de ideelle organisasjonene og fagfolkene seg. De som mente at opptøyene var en kriminell og uforsvarlig handling, men som også uttrykte forståelse og empati for asylsøkernes situasjon. Alle disse tre aktørene hadde ulike problemdefinisjoner og oppfatninger av opprøret på ventemottakene. I mediedekningen av opptøyene var disse tre konkurrerende, saksspesifikke rammene svært tydelige. De fikk alle mer eller mindre plass i avisene for å fremme sine virkelighetsbilder, og inngikk således i det Ihlen og Allern (2008) kaller en *framing contest*. Aktører som ønsker å nå igjennom med sine tolkningsrammer i mediene må ikke bare forholde seg til etablerte journalistiske konvensjoner. De må også forholde seg til andre aktører som ønsker å nå igjennom med sine tolkningsrammer. Utlendingsdirektoratet, asylsøkerne og interesseorganisasjonene inngår alle i en konkurranse med hverandre for å nå ut til en større offentlighet med sine framstillinger av ventemottaksopptøyene. De aktørene som lykkes med å ramme inn sin forståelse av saken på en slik måte at den vekker oppmerksomhet blant journalistene og får gjennomslag i mediedekningen, vil også være de aktørene som får mest innflytelse under krisens forløp, og dermed går seirende ut av «konkurransen» (Johansen og Frandsen 2010:107).

I denne siste delen av den kvalitative analysen vil jeg ved hjelp av Entmans (1993) forståelse av rammebegrepet, kartlegge hvilke aktører og hvilke virkelighetsbilder som var framtreddende i avisenes dekning av ventemottaksopptøyene. Hensikten er å belyse *hvilke problemer* aktørene presenterer, hvordan de *beskriver problematikken* og hva de trekker fram som *årsakene* til problemene. Videre belyses også hvordan aktørene appellerer til *moralske aspekter og prinsipper* i sin argumentasjon, samt hvilke *endringer* de forslår som løsning på de presenterte problemene. Problemdefinisjonene forstås her som de trekkene ved ventemottakstematikken aktørene framhever som problematiske. Dette legger grunnlaget for den videre rammen. På bakgrunn av analysen etableres tre ulike rammer. Den første rammen, som jeg har valgt å kalle *uakseptabelrammen*, representerer UDI og myndighetens framstilling av saken. Den andre rammen, som jeg har valgt å kalle *frustrasjonsrammen*, representerer de avviste asylsøkernes framstilling av saken. Den siste rammen representerer interesseorganisasjonenes framstilling av saken, og denne har jeg valgt å kalle *kritikkrammen*. Hensikten med denne presentasjonen er å vise hvilke type konfliktforståelser som går sammen

med hvilke problemdefinisjoner. Videre er hensikten også å belyse hva de ulike aktørene vektlegger i sin argumentasjon rundt ventemottaksordningen, og tydeliggjøre de skarpe forskjellene i aktørenes forståelse av problematikken. Endelig er formålet å undersøke hvorvidt de ulike saksspesifikke rammene smeltet sammen med elementer fra de typiske generiske rammene som preget dekningen, som ble identifisert i kapittel 5.2.4.

5.3.1 «Uakseptabelrammen»

UDI og myndighetenes *problemdefinisjon* av opptøyene er veldig klar; beboerne på ventemottak er mennesker som oppholder seg i Norge ulovlig og har plikt til å forlate landet. De påpeker at ventemottaket skal være et nøkternt tilbud som gir de avviste asylsøkerne et alternativ til å bo på gata, og argumenterer for at beboerne ikke kan kreve det ene og det andre fordi de er misfornøyde med tilbudet. At asylsøkerne går til voldelige skritt for å fremme deres sak, vil i følge UDI på ingen måte hjelpe dem. I forbindelse med en pressekonferanse uttaler UDI-direktøren at det er «*skremmende at mennesker kan velge å sette andres liv i fare ved å gjøre dette* (Aftenposten 7.7.2010d)». Hovedbudskapet til UDI er at slik oppførsel er fullstendig uakseptabel, og de skyldige skal straffes og transporteres ut av Norge så fort som mulig. Verken UDI eller myndighetene tar innover seg kritikken fra andre om de dårlige forholdene ved mottakene, og er tydelige i sin formidling om at slik oppførsel ikke vil tolereres eller belønnes på noen som helst måte. Aktørene argumenterer for at opptøyene er ødeleggende for hele asylinstitusjonen, og kun har bidratt til en forsterkning av regjeringens tro på en økt satsing på retur av asylsøkere. Som årsak til problemet vektlegger UDI og myndighetene at mange beboere mangler gyldige ID-papirer eller motarbeider oppklaring av sin egen identitet. I tillegg ønsker ikke enkelte land å ta imot tvangsreturnerte, og dette vanskeliggjør returarbeidet. Målet er at beboerne skal reise hjem av egen fri vilje, men de vil til slutt bli tvunget om dette ikke skjer. UDI og myndighetene er ikke enig i årsaksforklaringen om at aktiviseringstilbudene er for dårlige, og argumenterer for at nøktern kost og losji er mer enn akseptabelt for avviste asylsøkere i en ventefase.

Aktørenes *appell til moral og prinsipper* spiller på at man ikke skal kunne tvinge seg til opphold i Norge. Disse menneskene har ikke lov til å være her, de har begått kriminelle handlinger, og de har mulighet til å benytte seg av svært gunstige returordninger dersom de reiser tilbake frivillig. Mange organisasjoner krever en forbedring av forholdene på ventemottakene, men UDI og myndighetene ønsker ikke at opptøyene skal føre med seg positive resultater. Ventemottaksopptøyene undergraver legitimiteten til asylinstituttet og

forvansker integreringen av de asylsøkerne som får bli, og derfor må de skyldige straffes. UDI og myndighetenes hovedpoeng er at de avviste asylsøkerne har plikt til å forlate Norge, og som *løsning* på problemet foreslår de en styrking av returarbeidet og ikke minst identifikasjonsarbeidet, slik at identiteten til asylsøkerne kan avklares og de kan bli returnert til sine respektive hjemland. Justisdepartementet er i stadige forhandlinger med flere av landene som er motvillige til å ta imot tvangsreturnerte for å få plass returavtaler. Videre foreslår UDI også å innføre en lavere terskel for fengsling eller andre tvangsmidler overfor asylsøkere som oppgir falsk identitet, som unndrar seg utsendelse eller som begår kriminalitet. Et typisk generisk element som er til stede i denne rammen er *ansvarlighetselementet*. Uakseptabeltrammen tilskriver ansvaret for problemet til de avviste asylsøkerne, som enkelt kunne løst problematikken ved å ikke motsette seg retur. Videre er også et *moralsk element* til stede i argumentasjonen, da UDI argumenterer for at ingen skal kunne tvinge seg til opphold i Norge ved hjelp av trusler eller kriminelle handlinger.

Figuren under illustrerer de viktigste trekkene ved myndighetenes og UDIs argumentasjon.

Figur 5.2 UDIs tolkningsramme

Uakseptabeltrammen	
<u>Rammeelementer:</u>	
Problemdefinisjon:	Asylsøkerne som bor på ventemottakene har fått endelig avslag på sin asylsøknad, og oppholder seg ulovlig i Norge. Mottakene er et nøkternt, men forsvarlig tilbud, og hærverk og brannstiftelse vil på ingen måte tjene asylsøkernes sak.
Skildringer:	«Oppførselen er helt uakseptabel. Vi tolerer ikke at noen forsøker å tvinge seg til opphold i Norge.» «Dette handler ikke om folk skal få asyl eller ikke, men om hvordan man skal behandle de som skal ut. For ut, det skal de.»
Årsaksforklaring:	Mange mangler gyldige ID-papirer eller motsetter seg retur, noe som fører til at de er svært vanskelig å uttransportere.
Appell til moral/prinsipper:	Man kan ikke tvinge seg til opphold i Norge, eller belønne kriminelle handlinger.
Løsningsforslag:	En styrking av identifiseringsarbeidet og returarbeidet, og en utvidelse av hjemmelen for fengsling av asylsøkere med falsk identitet.

5.3.2 «Frustrasjonsrammen»

De avviste asylsøkernes *problemdefinisjon* av opptøyene er at de er svært opprørte over dårlige forhold ved mottakene, og opptøyene var den eneste måten å få oppmerksomhet på. Samtidig mener de at norske myndigheter fører en dårlig asylpolitikk, og uttrykker frustrasjon over manglende vilje til å gjøre endringer i politikken. Asylsøkerne uttaler at de ikke liker vold, men at de ikke så noen annen løsning på situasjonen. De er sinte, lei og frustrerte, og orker ikke lenger en hverdag preget av rusmisbruk, slåssing og kriminalitet. Mange tar sterk avstand fra de kriminelle handlingene, men stadfester likevel at de ikke aksepterer den asylbehandlingen de har fått gjennom norske instanser. Asylsøkerne framhever at *årsaken* til problematikken ligger i de dårlige boforholdene ved mottakene, og mangelen på aktivitetstilbud og mulighet til å arbeide. De klager blant annet på mat, innkvartering, medisinsk oppfølging og dårlige internettforbindelser, og mener de er nødt til å demonstrere for å vise at de ikke er fornøyd. Aktørene har skrevet flere brev til UDI og hatt gjentatte møter med mottaksledelsen, uten at det har skjedd noen endringer eller forbedringer. Samtidig har de ikke noe annet sted å gjøre av seg. Alternativet til ventemottak er å bo på gata. Å reise tilbake til hjemlandet er ikke en mulighet, da de har investert altfor mye for å komme til Norge.

Asylsøkerne appellerer til *moralske prinsipper* gjennom å skildre en desperat situasjon som fører til at mange sliter med psykiske problemer. De stadfester at de er sinte, og at måten de blir behandlet på gjør at de ikke kan kontrollere sinnet. De føler seg glemt av norske myndigheter, og opplever at de ikke har noen rettigheter. Det eneste de kan gjøre er å sove, vente og spise. Asylsøkerne så på opptøyene som den eneste *løsningen* for å skape oppmerksomhet rundt ventemottaksproblematikken, og håper det kan føre med seg endringer for deres livssituasjon. En asylsøker fra Kongo uttrykker at «*myndighetene må bestemme seg. Enten må de sende oss hjem, eller så må de la oss integrere oss i samfunnet* (Aftenposten 7.7.2010c)». Aktørene håper at de vil oppnå en endring i den norske asylpolitikken, slik at kravene blir senket og de kan få innvilget opphold. De stadfester også at arbeidstillatelse kan være en god løsning på problemet, for at de kan få mulighet til å delta i det norske samfunnet og føle seg til nytte. Asylsøkernes argumentasjon inneholder flere elementer fra både *human interest-rammen* og *ansvarlighetsrammen*. De setter selv et menneskelig ansikt på tematikken, samtidig som de legger skylden for opprøret over på myndighetene og den norske asylpolitikken.

Figuren under illustrerer de viktigste trekkene ved asylsøkernes argumentasjon.

Figur 5.3 De avviste asylsøkernes tolkningsramme

Frustrasjonsrammen	
<u>Rammeelementer:</u>	
Problemdefinisjon:	Beboerne er opprørte på grunn av det de mener er svært dårlige forhold ved ventemottakene.
Skildringer:	«Norge er et paradis, men vi er plassert i helvete.» «Vi føler oss glemt av norske myndigheter.»
Årsaksforklaring:	Dårlige boforhold, manglende aktivitetstilbud og ingen mulighet til å arbeide fører til stor frustrasjon blant beboerne.
Appell til moral/prinsipper:	De befinner seg i en desperat og håpløs situasjon, som fører til store psykiske problemer.
Løsningsforslag:	Bedre boforhold ved mottakene, flere rettigheter og arbeidstillatelse. Aller helst en endring i asylpolitikken, slik at de kan innvilges oppholdstillatelse.

5.3.3 «Kritikkrammen»

Flere interesseorganisasjoner for asylsøkere retter sterk kritikk mot forholdene ved ventemottakene, og hevder at ordningen med ventemottak er uverdigg og forkastelig. Disse aktørenes *problemdefinisjon* av opptøyene er at dette er desperate og fortvilte mennesker, som ikke så noen annen utvei på situasjonen. Ventemottakene skulle bidra til at flere asylsøkere med avslag reiste hjem, men en rapport fra NTNU viser at den nøkterne standarden heller bidrar til at tilbudet ikke benyttes. Mange avviste asylsøkere velger i stedet å leve utenfor systemet med hjelp fra nettverk, illegalt arbeid og kriminalitet, og dette skaper en stor gruppe mennesker som lever i Norge uten noen formelle rettigheter. Både NOAS, SOS Rasisme og Antirasistisk Senter trekker fram at de lenge har vært klar over frustrasjonen blant beboerne på ventemottakene, og mener at UDI og myndighetene ikke har tatt meldingene fra beboerne om fryktelig dårlige forhold på alvor. Interesseorganisasjonenes *årsaksforklaring* på problematikken er at norske myndigheter presser asylsøkere til å begå kriminelle handlinger ved å føre en altfor streng asylpolitikk. Beboerne på ventemottakene opplever at de ikke får hjelp til sine store psykiske problemer, og strategien med nøkterne forhold fører til at mange ender opp i kriminalitet, narkotikamisbruk og alkoholmisbruk. UDI og myndighetene fokuserer for lite på å fremme returviljen, og prioriterer heller å skremme asylsøkerne til å

returnere ved å gjøre leveforholdene på ventemottakene uutholdelige. Fungerende generalsekretær i NOAS, Andreas Furuseth, hevder at myndighetene bevisst lager retningslinjer for å skape dårlige boforhold ved ventemottakene, men at denne politikken er feilslått. «*Vi oppfatter det helt klart slik at det er ønskelig at forholdene ikke skal være for gode. Dette skal bidra til å motivere folk til å returnere til hjemlandet, i stedet for å ønske å være i Norge* (VG 7.7.2010b).» Samtidig kan mange av asylsøkerne i realiteten ikke returneres, fordi hjemlandet ikke vil ta dem imot eller fordi de er statsløse.

I kronikken «*De samfunnet vil glemme*» i Dagsavisen 8. juli, tar Kari Helene Partapuoli og Rune Berglund Steen i Antirasistisk Senter til orde for at regjeringen er nødt til ta de avviste asylsøkerne på alvor og opprette profesjonelle retursentre som drives med utgangspunkt i grunnleggende respekt for menneskeverdet. Her trekker de fram konklusjonen fra NTNUs rapport om ventemottaksordningen, som tilsier at opplevelsen av endeløs venting, passivitet, trangboddhet, mangel på privatliv og psykiske problemer som man også kjenner fra undersøkelser av ordinære mottak, ser ut til å bli intensivert på ventemottakene (Dagsavisen 8.7.2010b). Aktørene appellerer til *moralske prinsipper* når de stadfester at dette tross alt er mennesker som lever i Norge i dag, uavhengig av om de oppholder seg her lovlig eller ei. De er en del av samfunnet vårt, og da skal de også ha akseptable levekår. Ventemottakene samler desperate mennesker fra krigsområder i ekstrem passivitet og isolasjon, og fører til at mottakene blir en transittall fullt av mennesker som lever i frykt, psykisk ubalanse og desperasjon. Som en *løsning* på problematikken mener aktørene her at det er nødvendig å se på problemstillingene som har vært reist, og at UDI og myndighetene må ta kritikken på alvor. Dette innebærer at det må igangsettes tiltak som reduserer unødvendige tilleggsbelastninger for mennesker som befinner seg i en svært vanskelig livssituasjon. Mange bor på ventemottak i flere år, og interesseorganisasjonene mener regjeringen må gi disse asylsøkerne opphold dersom det ikke er noen framgang i saken deres. Aktørene argumenterer således for innføring av et asylamnesti, mens UDI og myndighetene på sin side argumenterer for et større fokus på arbeidet med tvangsretur. Videre anbefaler interesseorganisasjonene å opprette mer profesjonelle retursentre som har større fokus på tilrettelegging av retur og utvidede kompetansehevende tilbud. De mener det er svært viktig å gi folk relevante opplæringstilbud og tiltak som motiverer for retur, for å øke antallet frivillige returer. Interesseorganisasjonene argumenterer for at UDI og myndighetenes mål om utvidede hjemler for bruk av frihetsberøvelse, fengsling og tvangsreturer vil virke mot sin hensikt, og hevder dette kun vil bidra til å forsterke den økende polariseringen mellom folkegrupper i

Norge. Elementer fra flere generiske rammer er til stede i interesseorganisasjonenes argumentasjon. Ved å omtale asylsøkerne som desperate mennesker i frykt og psykisk ubalanse legger aktørene *følelsesmessige* føringer på tematikken, ved å henvise til at dette er uverdigg behandling av mennesker som lever i Norge i dag spiller de på *moralske prinsipper*, og endelig tilskriver de myndighetene *ansvaret* for opptøyene med bakgrunn i deres feilslåtte politikk på området.

Figuren under illustrerer de viktigste trekkene ved interesseorganisasjonenes argumentasjon.

Figur 5.4 Interesseorganisasjonenes tolkningsramme

Kritikkrammen	
<u>Rammeelementer:</u>	
Problemdefinisjon:	Det lå gode intensjoner bak da ventemottakene skulle opprettes, men resultatet ble en feilslått politikk. Opptøyene var siste utvei for mennesker i en desperat situasjon.
Skildringer:	«De har holdt appeller, invitert politikere, demonstrert, men ingenting har nådd fram. Dette føler de er siste utvei.»
Årsaksforklaring:	Norge presser asylsøkere til å bli kriminelle. I stedet for å fokusere på returfremmende arbeid, skremmer myndighetene asylsøkerne til å returnere ved å gjøre leveforholdene her umulige.
Appell til moral/ prinsipper:	Den psykiske helsen til beboerne er på bristepunktet. De sliter med selvmordstanker, depresjon og søvnløshet. Hvis man ikke endrer ventemottakssituasjonen, får vi en stor papirløs underklasse.
Løsningsforslag:	Opprettelse av profesjonelle retursentre som har mer fokus på tilretteleggelse av retur. De som har sittet på vent i mange år og ikke kan returneres, bør innvilges lovlig opphold i Norge. Myndighetene bør innføre et asylamnesti.

KAPITTEL 6. UTLENDINGSDIREKTORATETS HÅNTERING AV KRISEN

Krisekommunikasjon handler i stor grad om hvordan den berørte virksomheten kommuniserer med sine omgivelser under en krisesituasjon, og hvordan de håndterer medieoppmerksomheten som skapes rundt den inntrufne krisen. Media kan i mange tilfeller være den *virkelige krisen* i en krise. Kritisk og graverende medieomtale av en kriserammet virksomhet kan føre med seg alvorlige konsekvenser, som et svekket omdømme og redusert tillit i befolkningen. Hvordan arbeidet UDI strategisk med kommunikasjon under ventemottaksopptøyene for å unngå slike konsekvenser? Hvilke budskap ønsket de å nå ut med i mediene? Forrige kapittel avdekket at UDI fikk tildelt rollen som «syndebukk» av norske medier. Opplevde UDI at de lyktes med sin krisehåndtering i denne saken?

I det foregående kapittelet gjorde jeg rede for hvilke vinklinger, rammer og aktører som preget mediedekningen av opptøyene i de to første ukene etter at Lier ventemottak brant ned. Analysen avdekket at dekningen tidlig skiftet fokus fra å rapportere om hendelsen og de siktede, til å lete etter de ansvarlige. Ikke de som var ansvarlige for selve brannen, men de som var ansvarlige for at asylsøkerne kunne gå til slike skritt. Her ble både UDI og myndighetene tilskrevet mye av ansvaret. I dette kapittelet vender jeg derfor fokuset mot Utlendingsdirektoratet, og undersøker hvordan de oppfattet krisen, hvordan de håndterte krisen i media, og hvordan krisen kan ha påvirket UDIs omdømme og tillit i befolkningen i ettertid. Hensikten er å besvare spørsmålene om hva som preget UDIs utadrettede kommunikasjon og krisehåndtering under ventemottaksopptøyene, og hvilke utfordringer de møter som et offentlig organ i arbeidet med direktoratets omdømme. Analysen baserer seg på en dokumentanalyse av UDIs pressemeldinger under opptøyene, samt kvalitative intervjuer med assisterende kommunikasjonsdirektør i UDI, Håkon Fenstad, og en tidligere kommunikasjonsrådgiver i direktoratet. Videre suppleres analysen også av en rapport fra Ipsos MMI med resultater fra en omdømmeundersøkelse om UDI. Denne benyttes i kapitlets siste del for å belyse og diskutere hvordan den utvalgte krisen kan ha påvirket omdømmet til UDI, og om UDI egentlig bør være opptatt av sitt omdømme i befolkningen. Kan ressursbruk på strategisk kommunikasjon og omdømmehåndtering i det offentlige forsvares?

6.1 UDIs strategiske kommunikasjonsarbeid

Før jeg går nærmere inn på UDIs håndtering av krisen som danner bakteppet for denne oppgaven, finner jeg det hensiktsmessig å belyse hvorfor UDI arbeider strategisk med kommunikasjon mer generelt. Som nevnt er alle organisasjoner nødt til å kommunisere med sine omgivelser. Dersom organisasjonen evner å utvikle gode relasjoner med interessentene og gjensidig forståelse med omgivelsene ved hjelp av utadrettet kommunikasjon, kan dette bidra til å begrense konsekvensene når en krise inntreffer (Ihlen og Robstad 2004). I det følgende undersøkes derfor hvilke mål UDI har for den utadrettede kommunikasjonen, hvilke budskap de ønsker å nå ut med i mediene og hvordan direktoratet forholder seg til journalistenes fokus på enkeltsaker og enkeltskjebner i dekingen av asylfeltet.

6.1.1 Mål for kommunikasjonen

Et første spørsmål er hvordan UDI selv ønsker å framstå i medias deking av direktoratet. UDI er et fagdirektorat, og i følge assisterende kommunikasjonsdirektør Håkon Fenstad ønsker de å bli oppfattet som nettopp dette. Han forteller at UDI ikke ønsker å være synlige i media for enhver pris, men påpeker samtidig at det er flere årsaker til at det er viktig med medieomtale av direktoratet. Et av målene med kommunikasjonsarbeidet er å framstå som åpne og bidra til en faktabasert debatt om innvandring i samfunnet. For å få anledning til å forklare regelverk, praksis og praksisendringer er medias oppmerksomhet viktig, mener Fenstad. Videre anser UDI også kommunikasjon ut mot mediene som en viktig strategi for å bygge opp troverdighet og bevissthet i samfunnet for det arbeidet de gjør. *«Det er også viktig for den offentlige debatt og opinion at vi er med på å kommunisere fakta og helheten i innvandringsfeltet, slik at ikke enkeltsaker gir et skjevt totalinntrykk på dette fagfeltet (Intervju 29.8.2012)».*

Et av hovedformålene ved UDIs kommunikasjonsarbeid er med andre ord å være en aktiv og synlig aktør i innvandringsdebatten, for å bidra til større kunnskap blant befolkningen. Som tidligere nevnt er innvandrings- og asylfeltet et svært polarisert fagfelt med mange sterke og til tider motstridende meninger. Det er også et felt som vekker stor interesse blant mediene (Christensen, Læg Reid og Ramslien 2006). På samme tid som det er et stort engasjement for temaet både blant politikere, journalister og i befolkningen generelt, forekommer det også mye kunnskapsløshet og forvirring omkring utlendingsforvaltningens arbeid og regelverk. Informantene forteller blant annet at mange sliter med å forstå forskjellen mellom

Utlendingsdirektoratet, Utlendingsnemnda og Politiets Utlendingsenhet, og at UDI ofte lider av å være det mest kjente organet i norsk utlendingsforvaltning. Som en tidligere kommunikasjonsrådgiver i UDI uttrykker det:

(...) noe av ulempen med UDI er at det er det mest kjente. Det er ingen som har hørt om UNE og veldig få som egentlig vet hva PU er. Så vi får på en måte alt. En asylsøker har gjort noe feil – UDI. Uansett hva det er, så er det UDI du ringer først (Intervju 18.9.2012).

Informanten opplever at de ulike organenes ansvarsområder kan være sammenfallende og i enkelte tilfeller vanskelig å differensiere. UDI ansvaret for behandling av søknader og for å fatte vedtak, UNE er ansvarlige for behandling av klager på vedtak, og PUs hovedoppgaver er registrering av asylsøkeren, iverksetting av negative vedtak og uttransporteringer (UDI 2010a; UDI 2007). Det er med andre ord forståelig at mange blander sammen de ulike organene og tilhørende ansvarsområder. Informantene mener at den manglende oversiktligheten omkring hvem som egentlig gjør hva er uheldig for samfunnsdebatten, og medfører store utfordringer for UDIs kommunikasjonsarbeid. En annen utfordring som informantene nevner er at UDI, som et politisk styrt direktorat, er fullstendig avhengig av ressursene de tildeles. De er dermed pålagt å gjøre det Stortinget og den til enhver tid sittende regjering ønsker. Som en konsekvens av dette får UDI ofte skylden for et regelverk som de ikke har bestemt, men som de er satt til å forvalte. Denne distinksjonen har mange vanskelig for å forstå, og UDI utsettes for mye kritikk fra media for vedtak de har vært pålagt til å fatte som følge av utlendingsloven. Informantene forteller at de møter motstand fra mange ulike kanter, og dette fører følgelig til store utfordringer i både kommunikasjons- og omdømmearbeidet. Derfor er et av hovedformålene ved UDIs kommunikasjonsarbeid å forsøke å formidle denne distinksjonen, ved å være et tydelig fagorgan som opplyser og opplærer om regelverk og praksis i utlendingsforvaltningen (Intervju 29.8.2012; 18.9.2012).

Som et ledd i kommunikasjonsstrategien om å være åpne og bidra til en faktabasert innvandringsdebatt i samfunnet, er UDI svært aktive på sosiale medier. De har både en Facebookside og en Twitterkonto, som oppdateres daglig (Se «En faktabasert innvandringsdebatt» på Facebook og @utlendingsdir på Twitter). Fenstad forteller at de benytter disse plattformene for å opplyse om regelverk og praksis, og presentere aktuelle tall og statistikker på innvandrings- og asylfeltet (Intervju 29.8.2012). Twittersiden fungerer også

som en direkte kommunikasjonskanal med brukerne, der de har anledning til å stille konkrete spørsmål som besvares av UDIs kommunikatører. Slik direkte kommunikasjon kan fungere som en god kanal for å opprettholde tillit og kontakt med omgivelsene. Ved å være åpne om politikk og praksis og besvare omgivelsenes spørsmål, kan de samtidig vise at de ikke har noe å skjule og omgivelsene kan utvikle en større grad av tillit til direktoratet. Dette kan igjen bidra til å gjøre UDIs hverdag lettere, både i kontakt med media og med brukerne.

Et naturlig spørsmål videre er hva informantene mener er en god mediesak for UDI. Fenstad uttrykker at *«en god mediesak er der vi framstår som et tydelig fagdirektorat, som er uavhengig og gjerne framtidsrettet (Intervju 29.8.2012)»*. For å oppnå dette forsøker UDI å gjøre visse strategiske grep når de får henvendelser fra media. Dersom en journalist kontakter UDI og forhører seg om et spesielt tema eller en konkret sak, utdyper Fenstad at de forsøker å være strategiske ved å tilby et større bilde i sammenheng med den konkrete saken. På denne måten får UDI anledning til å presentere helheten og ikke bare en liten bit av bildet, noe de anser som viktig å formidle og en fordel for opinionen og leserne. Videre forteller Fenstad at nyhetssaker der UDI framstår som et uavhengig fagdirektorat også er gode saker. Dette kan de oppnå ved å gi klar beskjed til Justisdepartementet når de oppdager at ulike regelverk gir mange uheldige utslag, som for eksempel regelen om underholdskrav i forbindelse med familieinnvandringssaker. Da foreslår UDI gjerne en endring av regelverket, noe den assisterende kommunikasjonsdirektøren mener kan vise at de er et uavhengig direktorat som avdekker ulike problemstillinger og foreslår framtidsrettede løsninger (Intervju 29.8.2012).

På spørsmål om UDI har anledning til å jobbe proaktivt og selge inn saker til media, eller om det hovedsakelig er media som tar kontakt med UDI om konkrete saker, forteller Fenstad at kommunikasjonsarbeidet for det meste er reaktivt. Han utdyper videre:

Min jobb er å gjøre det mer proaktivt. Jeg mener vi er for reaktive. Og det er ikke noe galt i det – vi skal svare når offentligheten spør. Det gjelder både journalister og andre. Men jeg mener vi kan være enda flinkere til å fortelle om det samfunnsoppdraget vi har (Intervju 29.8.2012).

Et eksempel på et proaktivt innsalg til media som den assisterende kommunikasjonsdirektøren trekker fram, er beboerstatistikk på mottak. Han forteller at det i dag bor omtrent 16 000 personer på mottak rundt om i landet. En tredjedel av disse, rundt 5000 personer, har fått

avslag og forventes å reise ut av landet. Rundt 4000 har fått oppholdstillatelse, og venter på bosetning i kommunene. Dette innebærer at det altså sitter 9000 personer i norske mottak som ikke lenger er asylsøkere, men som enten skal ut eller bosettes. Dette er en problemstilling Fenstad mener det kan være interessant å fortelle om. Men han forteller samtidig at det kan være problematisk å få slike overgrepene saker på trykk, fordi journalistene gjerne spør om den ene asylsøkeren eller det ene barnet, som bare utgjør små biter av det store bildet. Av og til mener UDI at det kan være veldig nyttig å fortelle om det store bildet, og Fenstad forteller at de forsøker å jobbe proaktivt med å selge inn slike saker til mediene (Intervju 29.8.2012).

6.1.2 Fokus på enkeltskjebner

Som jeg viste i kapittel 2, har tidligere forskning på asylsøkere i norske medier avdekket at det ofte er et stort fokus på enkeltpersoner og enkeltskjebner i dekningen av feltet (se blant annet Lindstad og Fjeldstad 1999; Larsen 2012). Den assisterende kommunikasjonsdirektøren bekrefter dette trekket ved dekningen, men vil samtidig ikke hevde at det er forekommer for ofte. Han påpeker heller at det svært ofte er snakk om enkeltpersoner som har fått avslag i dekningen, og at det sjeldent settes fokus på de som har fått innvilget opphold.

De som får oppmerksomhet er jo de som får avslag. De asylsøkerne som kommer til Norge, som raskt får oppholdstillatelse og blir plassert i en kommune, de glir veldig lett igjennom. De bryr ikke pressen seg om (Intervju 29.8.2012).

Denne tendensen i norsk presse uttrykker Fenstad forståelse for. Han utdyper at dersom asylsøkerne som har fått avslag blir boende lenge på et mottak, er det stor sannsynlighet for at de utvikler bekjenskaper i lokalmiljøet. Da dannes det ofte lokale støttegrupper rundt enkelte asylsøkere, som igjen skaper et stort engasjement og fører til mye oppmerksomhet når asylsøkeren skal sendes tilbake til hjemlandet. Fenstad mener det er viktig å reflektere over hvorvidt denne oppmerksomheten er positiv eller negativ for den personen det gjelder. Og ikke minst mener han at man er nødt til å reflektere over alle de personene som ikke har slike støttegrupper i ryggen. De som bare blir sendt hjem uten noe oppmerksomhet eller protester i lokalmiljøet. Disse er trolig i flertall, og fokuset på enkeltskjebner fører til at bare noen få personer får oppleve fordelene ved medienes hang etter tragiske enkeltsaker. Dersom det blir for mange enkeltskjebner i dekningen, mener han også at det kan skape et skjevt inntrykk av personene som kommer til Norge som asylsøkere. Medienes fokus på enkeltskjebner kan føre

til at asylsøkere som helhet framstilles som en svært homogen gruppe, og at mediene dermed ikke lykkes i å formidle at asylsøkerne i Norge faktisk er en sammensatt og kompleks gruppe.

Den assisterende kommunikasjonsdirektøren utdyper videre at «(...) vi mener også at hvis veldig mange enkelthendelser – enkeltbranner eller enkeltknivstikk – blir fortalt gang på gang, så vil jo den norske befolkningen få et inntrykk av at det bare brenner og folk stikker bare med kniver i norske mottak. Og det mener vi er et feil bilde (Intervju 29.8.2012)».

Dersom slike dramatiske historier får dominere nyhetsbildet, bidrar det til å skape et svært negativt bilde av den norske asylinstitusjonen. I følge Fenstad kan det også være egnet til å svekke UDIs omdømme, fordi det skaper et inntrykk av at UDI verken har kontroll eller gjør nok for å forebygge problematikken. Publikum vil få et inntrykk av at branner på mottak forekommer hele tiden og at knivstikking blant beboerne er en dagligdags hendelse, og dette understreker Fenstad er et uriktig bilde av situasjonen på norske mottak (Intervju 29.8.2012).

Fenstad forteller videre at UDI uttaler seg i enkeltsaker, såfremt de er løst fra taushetsplikten (Intervju 29.8.2012). Som nevnt, tror Lindstad og Fjeldstad (2005:49-50) at det mer negative bildet som framstilles av asylsøkere i mediene i dag henger sammen med en dreining i den politiske asyldebatten, der det stadig stilles flere spørsmålstegn ved asylsøkernes motiver for å søke asyl i Norge. Dette antar de kan ha sammenheng med myndighetenes taushetsplikt i enkeltsaker, som gjør det svært vanskelig å bekrefte eller avkrefte asylsøkernes historier. Dette kan også by på kommunikasjonsmessige utfordringer for UDI. Dersom UDI ikke blir løst fra taushetsplikten, kan de heller ikke uttale seg når en journalist tar kontakt for en kommentar til en enkeltsak. Direktoratet kan da bare gi en kommentar på mer generelt grunnlag. De får altså ikke anledning til å forklare bakgrunnen for et eventuelt avslag, og avslaget kan følgelig framstå som uberettiget i nyhetssaken. Dette kan medføre at både media og publikum i større grad stiller seg på asylsøkerens side, fordi det fullstendige bildet ikke kommer fram i dekningen.

6.2 Håndteringen av ventemottaksopptøyene

Da Lier ventemottak ble satt i brann natt til 7. juli i 2010, fikk norske medier anledning til å skape førsteinntrykket av hendelsen. Flere av de største mediene var på plass i Lier og rapporterte direkte fra mottaket. I likhet med mange andre satt den tidligere

kommunikasjonsrådgiveren i UDI hjemme og fulgte med på VGs direktesending. Norske medier var øyenvitner til hendelsen, og fikk dermed vite om brannen på samme tid som de ansvarlige for den kommunikasjonsrettede håndteringen av den. Dette ga svært lite tid til strategisk planlegging av hvordan UDI skulle håndtere hendelsen ut mot media. Opptøyene kom likevel ikke som en fullstendig overraskelse på UDI. Kommunikasjonsrådgiveren forteller at *«vi visste jo at det kunne skje. Så da var det bare å komme seg opp tidlig på jobben, ringe alle, få alle inn og bare sette i gang* (Intervju 18.9.2012).

UDI forstod med andre ord at risikoen for at noe slikt kunne skje var til stede. Det hadde i lang tid vært fokus på at ventemottaksordningen var uverdigg og ikke fungerte etter hensikten. Opprørte og sinte asylsøkere hadde gitt mange forvarsler på at det var en krise i emning, ikke minst i form av konkrete trusler og krav dagen før de tente på Lier ventemottak.

Interesseorganisasjoner for asylsøkere i Norge hadde formidlet bekymringsmeldinger, og flere beboere ved mottakene hadde uttalt seg kritisk til media. Kun dager før opptøyene brøt løs, ble ordningen med ventemottak slaktet i en rapport skrevet av forskere ved NTNU. Forskerne slo fast at mottakene først og fremst passiviserte beboerne, samtidig som de bidro til asosial atferd, rusmisbruk, konflikter beboere imellom og mellom beboere og mottaksansatte (Valenta m.fl. 2010).

Informanten forteller at UDI i lengre tid hadde vært klar over at verken Lier eller Fagerli var særlig velfungerende mottak. Mye av grunnen til dette var at beboerne egentlig ikke hadde lov til å være i Norge. De skulle ha vært sendt ut av landet, men dette kan i følge informanten være en lang og traurig prosess. Utgangspunktet for ventemottaksordningen var at beboerne skulle plasseres der en kort tid, for så å bli transportert tilbake til hjemlandet. I realiteten viste det seg at mange ble værende i veldig lang tid, og dette var hovedsakelig mennesker som ikke greide seg på egenhånd. Lier og Fagerli huset til sammen rundt 250 avviste asylsøkere, kun en brøkdel av de rundt 5000 asylsøkerne som hadde fått avslag på søknaden sin og levde ulovlig i Norge. Informanten forteller at ventemottakene for det meste besto av asylsøkere som ikke hadde noen andre muligheter, og dette førte til at begge stedene var preget av mye uro. I hovedsak var det bare en liten gruppe som lagde mye bråk, og påvirket mottakene negativt med utagerende oppførsel, alkoholproblemer, rusproblemer og psykiske problemer. Dette bød i følge informanten på kommunikasjonsmessige utfordringer:

Kommunikasjonsmessig var det en vanskelig situasjon. Ikke bare kommunikasjonsmessig, for det er jo en veldig vanskelig situasjon for UDI. (...) Og du kan kommunisere så mye du vil, men når brannalarmen går, når politiet rykker ut utallige ganger fordi det er slåsskamp eller fordi det er masse rot. Og du samtidig vet at de som står bak det egentlig ikke har lov til å være i Norge, men du får ikke gjort noe med det – da har du en stor kommunikasjonsutfordring (Intervju 18.9.2012).

Informanten utdyper videre at ventemottakene etter hvert utviklet seg til å bli en slags «dumpeplass» for mennesker som verken var ressurssterke nok eller syke nok til å kunne være noe annet sted, og da var disse mottakene det eneste tilbudet UDI kunne gi dem. «*Man har fått ansvaret for en gruppe mennesker som krever en god del, og som man ikke nødvendigvis har ressurser til å gi det som de kanskje burde ha hatt. Så det er ikke bare en kommunikasjonsutfordring, det er på en måte hele systemet som er som det er*», uttrykker informanten (Intervju 18.9.2012). Selv om mottakene hadde vært preget av bråk og uro i lang tid, fantes det svært få muligheter for å løse problematikken, fordi asylsøkerne hadde rett til et sted å bo. Den eneste muligheten UDI hadde var å forsøke å splitte opp de grupperingene som stod bak bråket. Uavhengig av hva beboerne foretok seg kunne de ikke kastes ut, og dette mener informanten var en vesentlig medvirkende årsak til problemet ved ventemottakene. Som vedkommende uttrykker det: «*Når ting ikke har noen konsekvens og du føler at du ikke har noe å tape, tror jeg terskelen på hva du kan gjøre blir ganske lav etter hvert* (Intervju 18.9.2012).»

6.2.1 Kommunikasjonstiltakene

Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren i UDI var sentral i håndteringen av ventemottaksopptøyene. Vedkommende har derfor svært god kjennskap til hvilke tiltak direktoratet foretok seg da arbeidsdagen startet den 7. juli, og henvendelser fra norske medier strømmet inn. Et viktig spørsmål er hva slags strategi UDI hadde for håndteringen av krisen. Informanten forteller at i den innledende fasen var det svært viktig å være tidlig ute med et tydelig budskap, og utdyper:

(...) da var det veldig viktig å komme ut tidlig. Å være på VG Nett først og si at dette her er helt uakseptabelt, sånn kan vi ikke ha det. Og få sagt de tingene. Og det gjorde vi. Vi sendte ut en pressemelding – den gode, gamle pressemeldingen fungerer fortsatt (Intervju 18.9.2012).

Informanten forteller videre at UDI tidlig satte i gang arbeidet med å arrangere en pressekonferanse sammen med politiet, Politiets Utlendingsenhet og Lier kommune. I følge Olsen, Mathiesen og Boyesen (2008:187) kan en pressekonferanse være en effektiv måte å styre informasjonsstrømmen på, slik at opplysninger kommer ut i kontrollerte former og blir rettferdig fordelt til alle involverte medier. Samtidig vil ikke pressekonferansen alltid gi de opplysningene media mener er de mest vesentlige, og avklarer ikke nødvendigvis de mest kritiske spørsmålene. Kommunikasjonsrådgiveren mener den avholdte pressekonferansen fungerte godt for å nå ut til media og besvare de første spørsmålene, og uttrykker at «*selve hendelsen – når det skjedde eller like etter at det skjedde – syns jeg vi løste bra* (Intervju 18.9.2012)». Utfordringene i forhold til krisehåndteringen viste seg heller å ligge i det vanskelige etterspillet, noe jeg vil utdype senere i kapittelet.

Da opptøyene brøt ut på Fagerli ventemottak natt til 6. juli, fikk hendelsen tett oppfølging i norske aviser. Analysen i kapittel 5 avdekket at de aller fleste artiklene i utvalgsperioden ble publisert i løpet av de tre første dagene etter at opptøyene inntraff. Dette medførte en betydelig arbeidsmengde for UDIs kommunikatører, og informanten anslår at direktoratet fikk hele 120 henvendelser fra ulike journalister i løpet av den første uken (Intervju 18.9.2012). Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren forteller som nevnt at UDI var svært opptatt av å gå tidlig ut med et tydelig budskap til journalister og til media. Men hvilke konkrete budskap var direktoratet opptatt av å formidle i den første kontakten med journalistene? Informanten utdyper:

I første omgang var det rett og slett at det her er uakseptabelt. Ikke noe kjære mor, heller et budskap om at «nå må vi skjerpe oss». Man kan ikke tenne på ting, man kan ikke oppføre seg på den måten (...) Ferdig med det. Det er ikke noen unnskyldning. Dette er ikke greit (Intervju 18.9.2012).

Dokumentanalysen av UDIs pressemeldinger under krisen viser at dette budskapet er gjennomgående også i pressemeldingene. Her fokuserer direktoratet på at opptøyene var svært alvorlige hendelser som ville få store konsekvenser for de ansvarlige. Informanten nevnte innledningsvis at pressemeldingen fortsatt fungerer som en viktig kommunikasjonskanal for direktoratet, og dokumentanalysen viser at UDI benyttet pressemeldinger for å formidle og forsterke det tydelige budskapet om deres standpunkt til opptøyene. Den første pressemeldingen, som ble gitt ut 6. juli, kom i kjølevannet av den første dagen med opptøyer.

Her sender UDI en klar beskjed om at *«hærverket på ventemottakene er helt uakseptabel oppførsel»*. Avdelingsdirektør Anne Siri Rustad uttaler blant annet at *«ventemottakene skal ha en nøktern standard. Dette er enkle, men forsvarlige tilbud til folk som ikke har rett til å være i Norge og har fått sitt endelige avslag. Vi forstår at mange er frustrerte i en slik situasjon, men vi kan ikke akseptere vold og hærverk som reaksjonsmåte (UDI 6.7.2010)»*. Direktoratet legger stor vekt på at ventemottakene er forsvarlige tilbud til mennesker som tross alt oppholder seg ulovlig i Norge i sin argumentasjon, og da kan man ikke reagere med vold og hærverk fordi man er misfornøyd med situasjonen.

Denne argumentasjonen bygger UDI også videre på i den neste pressemeldingen, som de sendte ut dagen etter at Lier ventemottak ble påtent og brant ned til grunnen. Her forkynner de blant annet at *«beboerne på ventemottaket har fått endelig avslag på søknaden om asyl, oppholder seg ulovlig i Norge og har plikt til å forlate landet (...) Hærverk og brannstiftelse vil ikke på noen måte tjene deres sak (UDI 7.7.2010)»*. Direktoratet formidler videre at opptøyene har ødelagt verdier for millioner av kroner og kunne ha kostet menneskeliv, og uttaler at det er svært opprørende at enkelte beboere har gått til slike skritt. Det at noen få beboere kunne ødelegge for så mange, var i følge den tidligere kommunikasjonsrådgiveren et ytterligere budskap UDI satte fokus på etter hvert som krisen utviklet seg. *«Det vi må huske på er at dette er en liten minoritet av 15-16 000 asylsøkere som er i Norge. Det som er trist er at det ødelegger for mange av dem også (Intervju 18.9.2012).»* Også i internvideoen som omhandlet ventemottaksopptøyene, som UDI produserte noen måneder etter hendelsen, ble budskapet om at dette var en hendelse der noen få ødela for mange løftet fram. Videre belyser videoen også at opptøyene i ettertid førte til en forverret situasjon for asylsøkere på mottak rundt om i landet, da det ga asylsøkere som helhet et dårlig rykte som bråkmakere og et problem. Mange kommuner stilte seg i etterkant svært negativt til mottaksdrift, i frykt for at lignende episoder kunne inntreffe på deres lokale mottak.

Den siste pressemeldingen om ventemottaksopptøyene ble publisert i overkant av en måned etter brannen, og her samsvarer innholdet i stor grad med UDIs tolkningsramme som ble presentert i det foregående kapittelet. Løsningsforslaget UDI og myndighetene lanserte som en del av denne rammen var en utvidelse av hjemmelen for fengsling av asylsøkere med falsk identitet. Også i pressemeldingen formidler UDI et ønske om mer rom for frihetsberøvelse for asylsøkere som har fått endelig avslag og oppholder seg i Norge ulovlig, dersom de begår kriminelle handlinger. Budskapet er klart; *«vi vil gi en tydelig beskjed om at kriminelle*

handlinger ikke lønner seg (UDI 13.8.2010)». Innholdet i pressemeldingene, og i budskapene informanten gjør rede for under intervjuet, underbygger således UDIs og myndighetenes tolkningsramme som ble identifisert under analysen av avisenes dekning av krisen. Dette bidrar til å illustrere at UDI klarte å være tydelige og konsekvente i sine uttalelser om opptøyene, og at direktoratet til en viss grad lyktes med å nå igjennom med sine ønskede budskap i mediedekningen. Samtidig inngikk UDI som nevnt i en konkurranse med andre involverte aktører i krisen, hvor motstridende budskap og argumentasjon ble fremmet i media. Følgelig er det problematisk å slå fast hvor stor gjennomslagskraft budskapene til UDI faktisk hadde i befolkningen.

6.2.2 Var det egentlig en krise?

I følge Johansen og Frandsen (2010:139) har det vist seg at erkjennelsen av at man som organisasjon er i krise er den første viktige beslutningen man tar, og at det for en ledelse ikke alltid er like klart om en krise har inntruffet og når den nødvendige kriseberedskapen av samme grunn skal settes til verks. Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren forteller at ledelsen i UDI aldri valgte å kalle ventemottaksopptøyene *en krise*, og utdyper videre:

Det var en krise. Vi jobbet med det som om det var en krise. Men UDI sa ikke krise. Det burde vi ha gjort (Intervju 18.9.2012).

Coombs (2010:477) hevder at kriser er perseptuelle og oppstår dersom virksomhetens omgivelser opplever et brudd i deres forventninger til virksomheten. At ledelsen i UDI ikke anså ventemottaksopptøyene som en reell krise, kan bunne i at selve hendelsen, et opprør blant asylsøkerne som resulterte i store materielle skader, ble håndtert på en tilfredsstillende måte av direktoratet. Brannen ble slukket, opptøyene ble stanset, og de skyldige ble identifisert og siktet for de kriminelle handlingene. Det var først da norske medier satte søkelyset på bakgrunnen for opptøyene og fokuserte på de kritikkverdige forholdene ved ventemottakene, at hendelsen utviklet seg til en konkret krise, eller en *kommunikasjonskrise* for direktoratet. I medienes omtale av opptøyene formidlet norske journalister at det hadde inntruffet et forventingsbrudd, og vekket dermed en kritisk reaksjon i offentligheten. Opptøyene kan således karakteriseres som en medieskapt krise, forbi mediene bidro til å skandalisere hendelsen (Allern og Pollack 2009). Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren mener imidlertid ikke at uklarheten rundt bruken av krisebegrepet hadde noen vesentlig innvirkning på kommunikasjonsarbeidet, og hevder det hadde større betydning for ledelsen.

I følge informanten ble kommunikasjonsstaben i UDI tillagt en veldig sentral rolle under håndteringen av krisen, og fikk stor innflytelse på ledelsen i forhold til hvordan man skulle håndtere den på best mulig måte. Kommunikasjonsmessig fungerte krisehåndteringen godt, forteller informanten, og uttrykker samtidig at dersom man ser bort ifra alt det triste som ligger bak, så *«er det jo aldri morsommere å være kommunikasjonsrådgiver enn når det er en krise* (Intervju 18.9.2012)». Et naturlig oppfølgingsspørsmål blir da om krisehåndtererne i UDI følte at de *lyktes* med håndteringen av krisen? Fokuserte mediene nok på budskapet om at dette ikke var akseptabelt? Informanten mener at dette fokuset var til stede i begynnelsen, men etter hvert som saken utviklet seg ble småting blåst opp, og det ble et større fokus på hvem som hadde ansvaret. *«Du håndterer krisen der og da, og etter det så løper ting i hver sin retning. Og det har du ingen kontroll på* (Intervju 18.9.2012). Informanten mener derfor det er vanskelig å si om UDI lyktes eller ei, og at det samtidig er umulig å vite hva man kunne ha gjort annerledes for å lykkes bedre. Krisen levde sitt eget liv, og kommunikasjonsrådgiverne var nødt til å håndtere den fortløpende etter beste evne.

6.2.3 UDI ble syndebukk

Under dekningen av en krisesituasjon kan man hevde at media og den kriserammede organisasjonen har motstridende hensikter. Dette er særlig aktuelt når krisen er overstått og ryddejobben er i gang. Da vil media gjerne finne syndebukker, mens en kriseledelse har andre mål og interesser (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008:14). Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren peker på at etterspillet kan være det vanskeligste ved hele krisehåndteringen, og utdyper:

Problemet med sånne kriser er ikke selve hendelsen – det er det som kommer etterpå. (...) Og det er den biten, etter krisen, som egentlig er den ordentlige krisen. For det er da den tar av (Intervju 18.9.2012).

Informanten mener at norske journalister har det i ryggmargen at de skal være samfunnskritiske, og at dette er helt riktig – det skal de være. Men informanten mener samtidig at det journalistene ofte glemmer i slike situasjoner er de som faktisk gjorde det. De som tente på. Den nyheten tar ikke nok plass, og da går journalistene heller videre i sin jakt etter ansvarlige. Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren uttrykker det på følgende måte:

Noen må ha ansvaret for at den personen tente på. Det personlige ansvaret blir i ganske stor grad borte. For det tar ikke nok plass. Og da holder man på i to uker og skriver om ventemottaksordningen, og om den ikke fungerte. (...) Man går løs på driften, man går løs på UDI, man går løs på politikerne. (...) Og så blir det masse, masse, masse (Intervju 18.9.2012).

I stedet for å fokusere på selve hendelsen og personene som tente på mottaket, mener informanten at journalistene var mer opptatt av å *«finne de som egentlig var grunnen til at denne personen enten fikk mulighet til å tenne på eller havnet i den situasjonen at han tente på (...) Noen andre må ha skylda (Intervju 18.9.2012)»*. Slik begynner media en jakt etter de «virkelige» syndebukkene, og dette gir ifølge informanten flere kommunikasjonsutfordringer. Blant annet er ikke kunnskapen om asylinstitusjonen og Utlendingsdirektoratet så veldig høy, verken blant politikere som uttaler seg eller hos journalistene, og dette medfører mye «voksenopplæring». I tillegg kommer det mange nyhetssaker som bærer preg av systemkritikk, hvor historier om de asylsøkerne som har vært på mottak i åtte år, eller om de som har blitt forsøkt sendt ut og kom tilbake igjen blir løftet fram. Mediene fokuserer med andre ord mer på at systemet ikke fungerer. Da får man ifølge kommunikasjonsrådgiveren et forklaringsproblem. *«Og utfordringen er å forklare, men ikke forsvare. Fordi det er ikke vår politikk nødvendigvis, det er regjeringens politikk. De får ta seg av å forsvare politikken, mens vi da må forklare at reglene er sånn (Intervju 18.9.2012).»*

Avslutningsvis forteller informanten at den mest sentrale oppgaven i krisehåndteringsarbeidet var å sørge for at UDI ikke endte opp i en situasjon hvor det ble oppfattet som om direktoratet på noen måte forsvarte asylsøkerne som hadde tent på mottaket. Det viktigste var å formidle at dette var fullstendig uakseptabel oppførsel fra noen få bråkmakere, som skadet omdømmet til mange uskyldige asylsøkere. Å skille det store flertallet fra de få var noe de var svært opptatt av, og krisehåndteringen innebar å beskytte omdømmet til alle de berørte aktørene, både asylsøkernes og UDI sitt. *«Du får på en måte det vi kan kalle omdømmet til asylsøkerne. Og så får du UDI sitt omdømme. Og omdømmet til mottak generelt. Det blir veldig mye forskjellig, som du må prøve å håndtere (Intervju 18.9.2012).»* Også i internvideoen diskuteres det om opptøyene på ventemottakene skadet UDIs omdømme. Avdelingsdirektør Anne Siri Rustads oppfatning er at opptøyene ikke bare skadet omdømmet til UDI, det skadet også omdømmet til alle asylsøkere i Norge. UDI var med andre ord opptatt av å beskytte omdømmet til både asylsøkerne og selve asylinstitusjonen, så vel som sitt eget. Det er nettopp

omdømmebegrepet som er gjenstand for diskusjon i den avsluttende delen av dette analysekapittelet. Nærmere bestemt hvorvidt UDI er opptatt av sitt eget omdømme, hvordan de arbeider med omdømmehåndtering og om ventemottaksopptøyene kan ha svekket direktoratets omdømme i etterkant.

6.3 UDIs omdømme før og etter krisen

Omdømme kan på sitt enkleste defineres som omgivelsenes oppfatning av en organisasjon over tid (Brønn og Ihlen 2009). I følge Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011) har interessen for omdømme og omdømmehåndtering vokst særlig mye den senere tid, og omdømmearbeid har blitt en viktig del av den rasjonelle virksomhetsstyringen. En offentlig etats omdømme kan påvirke dens mulighet til å utøve sin virksomhet og innflytelse, få gjennomslag for sine mål og løse sine samfunnspålagte oppgaver. Omdømmet til en etat spiller dermed inn på arenaer der rammevilkårene for organisasjonen fastsettes, og slik blir omdømmet en del av etatens virkelighet (Apeland 2010). Organisasjoner med godt omdømme kan kjennetegnes ved god kjennskap i befolkningen, synlighet i samfunnsdebatten og en tydelig profil eller identitet, samtidig som det må være et fravær av kritikk og skandaler. Flere omdømmeundersøkelser har vist at Utlendingsdirektoratet befinner seg blant de offentlige organisasjonene i Norge med dårligst omdømme i befolkningen (se blant annet «RepTrak» og «Profilundersøkelse av norske etater og organisasjoner»), og dette kan vanskeliggjøre direktoratets samfunnspålagte arbeidsoppgaver.

Offentlig informasjon og kommunikasjon ble tidligere ansett som folkeopplysning, men i dag ser man at bruken av informasjon har blitt langt mer strategisk. Offentlige organisasjoner har blitt mer opptatt av sitt omdømme. Dette innebærer at måten de framstiller seg på ikke kan overlates til tilfeldighetene (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:16). På bakgrunn av dette vil det være interessant å undersøke hva informantene i denne oppgaven mener om omdømmearbeidet i Utlendingsdirektoratet. Er UDI opptatt av omdømmet sitt? Er det viktig for direktoratet å ha et godt omdømme? Assisterende kommunikasjonsdirektør Håkon Fenstad uttrykker det slik:

(...) Hvis vi tenker at omdømmet er et resultat av den jobben vi gjør – både hva vi gjør og hvordan vi gjør det, da er vi helt klart opptatt av omdømmet vårt. Nettopp fordi et

godt omdømme betyr at grupper utenfor organisasjonen vår mener at vi gjør den jobben de opplever godt. Og derfor er det viktig (Intervju 29.8.2012).

Fenstad ser med andre ord på omdømmet til UDI som et resultat av den daglige jobben de gjør. Dersom de utfører denne jobben på en god måte, vil direktoratet også få et godt omdømme. I følge Wæraas, Byrkjeflot og Angell (2011:18) handler omdømmehåndtering om strategi, men også om nettopp de mange dagligdagse kommunikasjonshandlingene som bidrar til å påvirke oppfatninger i organisasjonen og dens omgivelser på kortere eller lengre sikt. Et godt omdømme vil derfor komme av seg selv, dersom arbeidsoppgavene og kommunikasjonen rundt dette ivaretas på riktig måte. Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren i UDI underbygger Fenstads oppfatning om at direktoratet er opptatt av et godt omdømme, men uttrykker videre at:

Omdømme var og er noe UDI er opptatt av, men vi er også veldig klar over at vårt omdømme neppe kommer til å være veldig høyt. Grunnen til det er at vi jobber innenfor et veldig politisert felt – mange mener mye om innvandring og UDI blir kritisert for både å være for snille og for slemme. De som får avslag vil alltid føle at UDI er for strenge, firkantet eller byråkratiske. Og det er kritikerne som får mest oppmerksomhet (Intervju 18.9.2012).

Offentlige organisasjoner befinner seg i en særstilling i forhold til private virksomheter, ved at de enten er politisk styrt eller står til ansvar for politisk valgte representanter. I tillegg står offentlige etater ofte overfor problemer som er vanskelige å løse eller som er av *politisk art*. Dette innebærer at det lett oppstår konflikter og skandaler som media oppfatter som sin oppgave å avdekke og belyse, som igjen medfører at saksområdet blir politisert og gjerne preget av kontroverser (Byrkjeflot 2011:61). I følge Apeland (2010:108) kan risikoen for negative konsekvenser for en organisasjon som gjør noe kontroversielt eller opplever noe problematisk, være større i saker som har stor offentlig interesse, som innvandrings- og asylfeltet. Dersom det som skjer i kjølevannet av en hendelse endrer omgivelsenes oppfatning av organisasjonen, kan hendelsen utvikle seg til en omdømmekrise. Et av formålene ved denne oppgaven er å undersøke hvorvidt en hendelse som ventemottaksopptøyene kan ha svekket eller skadet omdømmet til UDI. For å belyse dette spørsmålet er det nødvendig å studere direktoratets omdømme før og etter krisen, for å avdekke om opptøyene *kan* ha endret omgivelsenes oppfatning av UDI.

6.3.1 Omdømmeundersøkelsen

Siden 2004 har Ipsos MMI (tidligere Synovate) årlig gjennomført målinger av offentlige organisasjoners omdømme i Norge, gjennom profilundersøkelsen «Norske etater og organisasjoner». Undersøkelsen måler befolkningens holdninger til ca. 80 etater og 40 organisasjoner vedrørende de fem nøkkelfaktorene samfunnsansvar, effektivitet og økonomisk styring, åpenhet og informasjon, kompetanse og fagkunnskap, og totalinntrykk (Mellum 2012). Med tillatelse fra UDI har jeg fått tilgang til resultatene fra denne undersøkelsen i 2009, 2010 og 2011. Disse benyttes i det følgende for å belyse hvorvidt ventemottaksopptøyene kan ha hatt noen innvirkning på UDIs omdømme blant den norske befolkningen.

I rapporten fra 2011 havner UDI på 72. plass av 85 etater på faktoren *totalinntrykk*. Dette svake resultatet kom nok ikke som noen overraskelse for direktoratet, da UDI er vant med dårlige omdømmeresultater (se bl.a. Brønn 2011). En mer interessant side ved rapporten er utviklingen i UDIs omdømme fra 2009 til 2011. Fikk den norske befolkningen et dårligere inntrykk av UDI etter ventemottaksopptøyene? Er det mulig å se en utvikling i omdømmet deres i en negativ retning? Respondentene har blitt stilt spørsmålet om hvor godt eller dårlig inntrykk de har av Utlendingsdirektoratet når det gjelder de ulike nøkkelfaktorene nevnt over. Faktoren *samfunnsansvar* handler om hvordan verdier skapes, og hvordan etaten påvirker mennesker, miljø og samfunn, og her har andelen med et godt inntrykk av UDI økt med fem prosent fra 2009 til 2011. Faktoren *effektivitet og økonomisk styring* handler om etatens evne til å løse sine pålagte oppgaver, til å holde produksjonen av tjenester innenfor de budsjetterte rammer, og levere sine tjenester innen rimelig tid. Her er andelen som har et godt inntrykk kun ni prosent av respondentene i 2011. Dette er trolig en konsekvens av den lange saksbehandlingstiden i UDI, som er en gjentakende problemstilling på medienes dagsorden. Både de som selv har kontakt med UDI og de som kun leser om slik kontakt i media kan ha fått et sterkt inntrykk av at behandlingen av saker tar altfor lang tid. Andelen for de som har et dårlig inntrykk av denne faktoren er 40 prosent i 2011. Tallene viser samtidig at andelen med et godt inntrykk har økt noe og andelen med et dårlig inntrykk har minket tilsvarende siden 2009. Faktoren for *åpenhet og informasjon* går ut på hvor lett det er å få innsyn i etatens arbeide og av etatens informasjon utad om egen virksomhet. Denne faktoren framstår som svært viktig for UDI, da deres målsetting med kommunikasjonen blant annet er å være et åpent og tilgjengelig fagdirektorat (Intervju 29.8.2012). Her har det vært en positiv utvikling siden 2009, og andelen med et godt inntrykk er i 2011 på 16 prosent. Faktoren *kompetanse og*

fagkunnskap omfatter etatens faglige nivå og i hvilken grad etaten har den kompetansen den trenger for å kunne drive sin virksomhet på en god måte. Her har også andelen med et godt inntrykk økt noe, og er i 2011 på 20 prosent, mens andelen med et dårlig inntrykk har forblitt på nesten det dobbelte med 39 prosent.

Målingen fra 2011 viser en svak økning i andel personer som har et godt totalinntrykk av UDI og et lite fall i andelen som har et dårlig totalinntrykk siden 2009. Men fortsatt er andelen som har et dårlig inntrykk av UDI om lag dobbelt så stor som gruppen med et godt inntrykk. Det er også verdt å merke seg at andelen med et godt totalinntrykk er på sitt laveste, og andelen med et dårlig totalinntrykk på sitt høyeste i 2010¹⁴. Ipsos MMI gjennomfører omdømmeundersøkelsen i løpet av sommermånedene, og det kan formodentlig antas at ventemottaksopptøyene denne sommeren kan ha påvirket de dårlige resultatene i 2010. Samtidig er det trolig vanskelig å finne noen bestemte endringer i UDIs omdømme, i forhold til en konkret enkelthendelse som brannen på Lier. Assisterende kommunikasjonsdirektør Håkon Fenstad anser det heller som sannsynlig at befolkningens forhold til utlendinger og syn på norsk innvandringspolitikk smitter over på hva de synes om UDI som organisasjon. Han mener derfor at slike målinger kan ha begrenset verdi i forhold til å måle UDIs omdømme (Epost 23.10.2012). Kanskje burde man derfor være mer opptatt av politikken og de politiske institusjonenes betydning og plass i samfunnet, i slike målinger av omdømmet i offentlig sektor (Byrkjeflot 2011:60).

6.4 Omdømme i det offentlige

Profesjonaliseringen av byråkratiet i utlendingsforvaltningen har bidratt til et økende fokus på strategisk kommunikasjon og omdømmehåndtering i Utlendingsdirektoratet. Men hvilke utfordringer møter offentlige organer som UDI i arbeidet med strategisk kommunikasjon og omdømme? Omdømmehåndtering innebærer å hele tiden bevege og utvikle seg i spenningsforholdet mellom den man faktisk er og den man ønsker å være (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011:16). Offentlige organisasjoner blir stadig mer opptatt av sitt omdømme, og måten de framstiller seg selv på kan ikke lenger overlates til tilfeldighetene. Uavhengig om det er en privat eller en offentlig virksomhet, er organisasjoner avhengig av tillit og legitimitet

¹⁴ Andel med godt totalinntrykk i henholdsvis 2009, 2010 og 2011: 18 prosent, 17 prosent og 21 prosent. Andel med dårlig totalinntrykk i henholdsvis 2009, 2010 og 2011: 48 prosent, 53 prosent og 49 prosent (Profilundersøkelse av norske etater og organisasjoner 2011).

for det de gjør. Omdømme handler i stor grad om hvorvidt en virksomhet håndterer og innfrir de forventninger omgivelsene har til dens atferd (Brønn og Ihlen 2009:16-18). UDI oppnår et godt eller dårlig omdømme som følge av handlingene som utføres av de ansatte, og gjennom deres samarbeid med direktoratets brukere. Ytterlige påvirkning kommer gjennom UDIs egen kommunikasjon og hvordan direktoratet omtales i media (Brønn 2011:36). Mener informantene at det er nødvendig for UDI å ha et godt omdømme for å kunne utføre sine arbeidsoppgaver? Den tidligere kommunikasjonsrådgiveren uttrykker at:

(...) UDI er avhengig av ikke å ha et for dårlig omdømme. Vi trenger ikke være der oppe med IKEA og Forbrukerrådet, men vi trenger en viss grad av tillit i befolkningen og blant politikerne. Tillit er viktigere enn omdømme (Intervju 18.9.2012).

I følge Byrkjeflot (2011:70) kan det faktisk være mer nyttig for offentlige organisasjoner som UDI å legge større vekt på legitimitet og tillit enn på omdømme. En aksept fra brukere og befolkningen om at man har rett til å utføre de arbeidsoppgavene man er satt til, eller en tillit til den kompetansen man innehar på feltet kan være tilstrekkelig for mange statlige etater. Tall fra en undersøkelse UNE har gjennomført viser for øvrig at tilliten til utlendingsforvaltningen har steget. Den siste av 21 undersøkelser gjennomført over ti år viser at andelen som har tiltro til norske utlendingsmyndigheter er doblet siden målingene startet. I juni 2002 var det bare 30 prosent av et representativt utvalg av befolkningen som uttrykte svært stor eller ganske stor tiltro. I juni 2012, ti år senere, er denne andelen steget til hele 59 prosent (UNE 2012).

Som den største utfordringen i omdømmearbeidet trekker informanten fram det faktum at UDI er politisk styrt, og skal gjøre det Stortinget og den sittende regjeringen ønsker. Direktoratet er helt avhengig av ressursene de tildeles, og dette mener informanten legger begrensninger på hva de kan gjøre. Uavhengig av de kommunikasjonsansvarliges personlige mening om ventemottaksordningen, kunne de aldri gå ut og kritisere ordningen i media. Det var bestemt at det skulle være ventemottak, og da er de nødt til å forholde seg til dette. UDIs rolle er å sette den til enhver tid sittende regjeringens politikk ut i live, og informanten mener UDI følger ofte får skylden for et regelverk som de ikke har bestemt, men som de er satt til å forvalte. «*UDI sin utfordring er på mange måter å ta vanskelige avgjørelser på vegne av politikere som samtidig står fritt til å kritisere vedtakene. Da blir man skviset fra mange ulike kanter, og det er selvfølgelig en utfordring i omdømmearbeidet* (Intervju 18.9.2012)».

Byrkjeflot (2011:61) argumenterer for at det økende omdømmefokuset kan true etablerte

prinsipper for offentlig styring, som at byråkratiet skal forholde seg nøytralt i forhold til politikk og omgivelser, være lojalt i forhold til overordnede myndigheter, samtidig som det bevarer sin faglige uavhengighet.

6.4.1 Profesjonalisering av kommunikasjon

Den utadrettede kommunikasjon i offentlige organisasjoner blir stadig mer profesjonalisert, og de aller fleste statlige virksomheter har i dag etablert egne kommunikasjonsenheter som har ansvaret for all intern og ekstern kommunikasjon organisasjonen foretar seg (Røvik 2011:74). Som en mulig forklaring på denne framveksten av kommunikasjonsenheter i offentlig sektor presenterer Røvik (2011:75) det han kaller *oppdemmingsforklaringen*. Denne teorien omhandler offentlige virksomheters nødvendige tilpasning og oppdemming i forhold til samtidens ulike dynamikker i mediasamfunnet. Mediene blir stadig mer oppsøkende og nærgående, ikke minst i forhold til ulike offentlige organisasjoner. Røvik mener dette blant annet er et resultat av at medienes kapasitet har økt betydelig, samtidig som presset for å produsere nyheter har blitt døgkontinuerlig. I tillegg blir nyheter om politikk og offentlig forvaltning ofte vurdert som godt stoff (ibid.). Denne framveksten av enheter med profesjonelt personell for å ta seg av organisasjonens utadrettede kommunikasjon er et fenomen som har vekket stor debatt i norsk offentlighet. Flere kritikere hevder blant annet at eksplosjonen av informasjons- og kommunikasjonsarbeidere i offentlig sektor er unødvendig byråkrati og svært uheldig for samfunnet. De argumenterer for at offentlige midler heller burde brukes på det de er ment til (Markussen 2011).

Hvorvidt det har blitt for mye byråkrati og ressursbruk på kommunikasjon i utlendingsforvaltningen, mener UDIs assisterende kommunikasjonsdirektør er opp til andre å bedømme. Han opplyser at kommunikasjonsstaben i UDI består av 15 personer som er delt inn i tre grupper med ulike ansvarsområder. Språk og profil-gruppen har ansvar for at kommunikasjonen med brukerne fungerer optimalt, intranettredaksjonen har ansvar for kommunikasjonen internt i UDI, og endelig har pressegruppen ansvar for all kontakt med media. I følge Fenstad mottar UDI i gjennomsnitt fem henvendelser fra media hver eneste dag. Dette kan dreie seg om alt fra «*en enkel tallopplysning, til virkelig omfattende spørsmål som vi kanskje vil bruke flere dager på å finne fram bakgrunn og statistikk for, og besvare* (Intervju 29.8.2012)». Pressegruppa består av fire personer som må ta seg av all kommunikasjon overfor media. Dersom de hadde vært færre, tror Fenstad at dette ville gått utover serviceevnen overfor media. Journalister har ofte korte tidsfrister, og hvis UDI ikke er i

stand til å gi et svar på deres henvendelser så raskt som mulig, risikerer direktoratet å ikke få gitt noen kommentar eller uttalelse i det hele tatt. Fenstad forteller at dersom kritikerne tror at alle 15 i kommunikasjonsstaben kun jobber for å pynte på UDIs omdømme, så forstår han kritikken. Men disse personene betjener både pressen, brukerne og internkommunikasjonen, og skulle man redusert antallet måtte man nødvendigvis også redusert de nevnte oppgavene (Intervju 29.8.2012).

I følge Fenstad jobber ikke kommunikasjonsstaben først og fremst for at UDI skal få et godt omdømme. Han forteller at de legger et større fokus på at direktoratets arbeidsoppgaver skal utføres på en korrekt og ryddig måte. *«Det ligger i bunn hos meg. Vi må gjøre jobben riktig. Og gjør vi det ikke riktig, så fortjener vi pepper (Intervju 29.8.2012).»* Når UDI derimot har utført sine arbeidsoppgaver på en god måte, oppfatter Fenstad det som helt legitimt at direktoratet informerer omverden om dette. Fordi mediene er problemorienterte og mest opptatt av de kontroversielle sakene, er det gjerne historier der UDI har brukt altfor lang tid på saksbehandling eller noen føler seg urettferdig behandlet som belyses i media. Følgelig er det mange som aldri får høre om alle de arbeidsoppgavene UDI håndterer på en god måte. Fenstad trekker også fram at UDI er en del av den offentlige forvaltningen som få nordmenn i realiteten kommer i kontakt med i løpet av livet. Dette er et interessant perspektiv i forhold til å arbeide strategisk med kommunikasjon og omdømmehåndtering. Utlendingsdirektoratet er i en viss særstilling i forhold til andre offentlige virksomheter i Norge, som NAV og Skatteetaten. De aller fleste har trolig hørt om UDI og vet til en viss grad hva direktoratets virksomhetsområde omfatter, men bare en brøkdel av landets befolkning har vært eller vil en gang i framtiden komme i kontakt med UDI. De aller fleste nordmenn vil derimot motta en form for støtte fra NAV i løpet av livet, og alle arbeidstakere er nødt til å ha kontakt med Skatteetaten, og følgelig har de et oppdrag som berører hver eneste nordmann. Kommunikasjonsstaben i UDI legger derfor mye arbeid, fokus og ressurser nettopp på å gjøre jobben de er satt til riktig, og deretter fortelle om dette til omgivelsene.

Den assisterende kommunikasjonsdirektøren mener også at begrepet omdømme har fått en negativ valør i den offentlige debatten. At man er opptatt av omdømme innebærer ikke nødvendigvis at man bruker flere millioner kroner på å gjennomføre omdømmeundersøkelser eller pynte på omdømmet. Det viktigste er at UDI gjør jobben riktig, og da er det helt legitimt å kommunisere dette til omverden. I tillegg bruker kommunikasjonsstaben i UDI enkelte ressurser på å være proaktive overfor media, hvis de mener at bildet som framstilles av feltet

bør fylles ut. Dersom det blir veldig mange oppslag om for eksempel branner på mottak, mener Fenstad dette kan være egnet til å svekke UDIs omdømme. For å bygge et godt omdømme rundt dette temaet, er det derfor veldig viktig at den riktige fagavdelingen tar tak i problemstillingen, ser helheten og iverksetter tiltak for å bøte på brannforekomstene. Og fordi media gjerne rapporterer om dramatiske enkeltbranner, er det særlig viktig å fortelle opinionen om hva UDI gjør for å forebygge branner og hvilke konkrete tiltak de iverksetter. På denne måten kan direktoratet utvise handlekraft og således redusere omdømmetrusselen slike hendelser representerer (Intervju 29.8.2012).

Som jeg har demonstrert i dette kapittelet, kan nødvendigheten av et godt omdømme for offentlige organisasjoner og etater i aller høyeste grad diskuteres. Men uavhengig av hvorvidt man mener det er helt elementært eller bortkastet bruk av ressurser, har tidligere forskning vist at et godt omdømme kan hjelpe en organisasjon gjennom kriser. En organisasjon som har et varig og robust omdømme, vil tåle skandaler og omdømmetrusler mye bedre enn organisasjoner som allerede har et dårlig omdømme (Brønn og Ihlen 2009:16). Dersom UDI hadde vært i selskap med Forbrukerrådet, Meteorologisk institutt og Barneombudet på toppen av ulike omdømmerankinger (se Brønn 2011), kan det godt tenkes at utfallet av ventemottaksopptøyene i 2010 ville blitt et helt annet. Men realiteten er at UDI sliter med et dårlig omdømme i den norske befolkningen, og dette byr på flere utfordringer når direktoratet befinner seg i en krisesituasjon. Omdømme kan påvirke en virksomhets gjennomslagskraft, legitimitet og støtte fra viktige interessenter. Man kan derfor argumentere for at UDI bør jobbe målrettet for å opprettholde og styrke deres omdømme og tillit i befolkningen, slik at direktoratet står bedre rustet til å håndtere krisesituasjoner som ventemottaksopptøyene i årene som kommer.

KAPITTEL 7. KONKLUSJON

Asylfeltet er et komplekst politisk område, fylt med mange tragiske skjebner og utallige polariserte meninger. Når det inntreffer noe dramatisk eller kontroversielt på dette feltet, er det ingen overraskelse at det vekker sterke reaksjoner og store oppslag i mediene. Men er dekningen nyansert, og hvordan kommuniserer de myndige organene på asylfeltet når en krise oppstår? Med utgangspunkt i en konkret krise, har formålet med denne oppgaven vært å undersøke hvordan norske aviser omtaler asylfeltet, hvilke aktører som deltar i debatten og hvorvidt Utlendingsdirektoratet lykkes med å kommunisere sine tilsiktede budskap i mediedekningen av feltet. For å belyse disse spørsmålene, har oppgavens overordnede problemstilling vært å kartlegge hvordan UDI arbeidet strategisk med kommunikasjon og omdømmehåndtering under ventemottaksopptøyene sommeren 2010, samt hvordan denne krisen ble dekket i tre norske aviser. I dette avsluttende kapittelet vil de viktigste funnene fra analysen sammenfattes, for å konkludere på den overordnede problemstillingen. Videre drøfter jeg også hvilke konsekvenser krisen fikk for ventemottaksordningen og praksisen overfor de avviste asylsøkerne. Endelig gir jeg noen avsluttende betraktninger på hvordan denne krisen har bidratt til å illustrere at strategisk kommunikasjon og omdømmehåndtering er avgjørende for UDI, og oppsummerer hvordan situasjonen for de avviste asylsøkerne er i dag.

7.1 Oppgavens hovedfunn

Kriser er og blir førstesidestoff (Olsen, Mathiesen og Boyesen 2008). Det har analysen av tre norske avisers dekning av ventemottaksopptøyene i aller høyeste grad bidratt til å illustrere. Både Aftenposten, VG og Dagsavisen hadde en bred dekning av opptøyene, og analysen viste at avisenes framstilling av krisen på mange måter fulgte gitte mønstre for medierte kriser. Den første fasen i dekningen bar preg av detaljerte beskrivelser av hendelsesforløpet og de umiddelbare konsekvensene. Men når selve hendelsen var tilstrekkelig dekket, fokuserte avisene i større grad på *hvorfor* beboerne ved ventemottakene hadde gått til opprør, og hvem som var ansvarlig for at noe slikt kunne skje. I denne fasen ble søkelyset rettet mot de dårlige leveforholdene på mottakene, og mye av ansvaret for opptøyene ble tilskrevet UDI. Som jeg har vært inne på, er en krisesituasjon som ventemottaksopptøyene godt stoff for media, og av den grunn forsøker avisene gjerne å holde krisen gående så lenge som mulig (Apeland

2010:178). Dette kom også tydelig fram i analysen av dekningen, som viste at journalistene drev en uopphørlig jakt på gode historier, flere kilder, og nye ofre og syndebukker. En gjennomgående tendens var kritiske røster som hevdet at opptøyene ikke var asylsøkernes feil, men heller et resultat av feilslått politikk. I tillegg bar flere artikler preg av etterpåklokskap, der det ble hevdet at UDI kunne ha forhindrede opptøyene dersom direktoratet hadde endret praksisen for de avviste asylsøkerne.

En mediert krise som ventemottaksopptøyene foreligger ikke ferdig til synliggjøring og publisering, men konstrueres av mediene som dekker den (Allern og Pollack 2009:17). Analysen avdekket at de tre avisene inntok nokså ulike standpunkt i forhold til deres forståelse av opptøyene. Mens Aftenposten i stor grad fremmet budskapet om at dette var uakseptable handlinger begått av mennesker som oppholder seg ulovlig i Norge, var VG og Dagbladet mer opptatt av de uverdige forholdene ved mottakene, og ga følgelig mer rom for systemkritikk. Hvordan avisene valgte å presentere ventemottaksopptøyene la videre føringer for de involverte aktørenes mulighet for å nå igjennom med sine saksspesifikke rammer i dekningen. Aftenpostens problemdefinisjon av opptøyene samsvarte således godt med UDIs og myndighetens tolkningsramme som ble identifisert under analysen. *Uakseptabeltrammen* fokuserte på det kriminelle aspektet ved handlingene, og foreslo en utvidelse av hjemmelen for fengsling av asylsøkere som motsetter seg retur. Asylsøkernes *frustrasjonsramme* problematiserte de dårlige forholdene ved mottakene, og appellerte til moralske prinsipper ved å skildre en svært desperat livssituasjon. Denne rammen var særlig framtrædende i de første artiklene, men etter hvert som representanter for myndighetene og ulike interesseorganisasjoner ble prioritert av avisene, måtte asylsøkernes argumentasjon vike. Dagsavisen støttet i høy grad interesseorganisasjonenes tilnærming til problematikken rundt de avviste asylsøkerne, og *kritikkrammen* var særlig gjennomgående i denne avisen. Her formidlet de ulike organisasjonene at ventemottaksordningen var uverdigg og forkastelig, og argumenterte for at norske myndigheter presset asylsøkere til å begå kriminelle handlinger ved å føre en altfor streng asylopolitikk. Analysen av avisenes dekning fant at UDI til en viss grad lyktes med å nå igjennom med sine ønskede budskap i mediene, men direktoratet ble også konfrontert med konkurrerende budskap og argumentasjon i dekningen. Og de aktørene som lykkes med å ramme inn en problemstilling slik at den vekker oppmerksomhet i mediene, er som tidligere nevnt også de aktørene som sannsynligvis har størst makt og innflytelse under krisens forløp (Johansen og Frandsen 2010:107).

I den andre delen av analysen vendte jeg fokuset mot UDIs utadrettede kommunikasjon og krisehåndtering under ventemottaksopptøyene. Her kom det tydelig fram at det viktigste tiltaket direktoratet foretok seg var å gå tidlig ut i media med budskapet om at dette var fullstendig uakseptabel oppførsel. Både i sine uttalelser til media og i pressemeldingene var dette budskapet gjennomgående, sammen med argumentasjonen om at asylsøkerne har fått endelig avslag på asylsøknaden og oppholder seg ulovlig i Norge. Direktoratet var også opptatt av å formidle at dette var noen få bråkmakere som ødela for mange, og ønsket således å beskytte både sitt eget og asylsøkernes omdømme under håndteringen av krisen. Analysen fant videre at UDI ikke oppfattet opptøyene som en konkret krisesituasjon, men at hendelsen etter hvert utviklet seg til en *kommunikasjonskrise* (Johansen og Frandsen 2010), hvor UDIs omdømme, legitimitet og troverdighet i forhold til praksis og behandling av de avviste asylsøkerne var under angrep.

Analysen bidro følgelig til å demonstrere hvorfor det er viktig for UDI å ha et godt omdømme i befolkningen. Direktoratet er ikke avhengig av å ligge på toppen av omdømmerangeringer, men de er likevel avhengig av en viss grad av tillit og legitimitet blant befolkningen, slik at de opprettholder sin myndighet og posisjon på asylfeltet. Tidligere forskning har også vist at et godt omdømme kan hjelpe en organisasjon gjennom kriser og skandaler, og redusere tapet av tillit under krisesituasjoner (Brønn og Ihlen 2009). Samtidig mener informantene at UDI møter mange utfordringer i omdømmearbeidet, ikke minst på bakgrunn av at de jobber innenfor et svært kontroversielt og politisert felt, som får mye oppmerksomhet og kritikk i norske medier. Nettopp derfor er det helt vesentlig at direktoratet har dedikerte og profesjonelle kommunikatører som håndterer både internkommunikasjon, brukere og presse på en strategisk måte. Informantene vurderer omdømmet til UDI som et resultat av den daglige jobben de gjør, og mener dermed at det viktigste UDI kan gjøre for å opprettholde og styrke omdømmet, er å utføre arbeidsoppgavene på en korrekt måte og informere mediene og befolkningen om dette. Videre fant analysen at direktoratets største utfordring i forhold til omdømmearbeidet, er at de er pliktet til å sette den til enhver tid sittende regjerings politikk ut i live. Dette medfører at UDI ofte får skylden for et regelverk som de ikke har bestemt, men som de er satt til å forvalte. Analysen har med dette vist at strategisk kommunikasjon og omdømmehåndtering i offentlige organisasjoner er et tema som berører viktige demokratiske, politiske og identitetsmessige problemstillinger, og reiser både prinsipielle og praktiske spørsmål (Wæraas, Byrkjeflot og Angell 2011). Det er også et tema som er påfallende lite undersøkt, og som derfor er viktig å studere videre i tiden framover.

7.2 Krisens konsekvenser

I den tidlige fasen av mediedekningen av opptøyene kom det et klart budskap fra myndighetene og UDI om at ventemottakene skulle gjenoppbygges så raskt som mulig, og at slike handlinger ikke skulle få noen konsekvenser for ordningen. Men etter hvert som kritikken vokste fram og stadig flere stilte seg kritiske til ventemottakene, ble det vanskeligere å argumentere for at ventemottaksordningen skulle forbli slik den var. Da rapporten fra NTNU ble publisert, og det ble klart at ventemottaksordningen ikke fungerte etter hensikten, innså trolig utlendingsmyndighetene at politikken og praksisen på området måtte revurderes. Tidligere studier har også vist at manglende evne til å håndtere krisen effektivt kan føre til gransking fra både media og myndigheter, og ende med innføring av nye regelverk (Coombs 2010:478). Mottakene på Lier og Fagerli ble aldri bygget opp igjen som ventemottak, og ventemottaksordningen ble etter hvert avvirket helt. Regjeringen fremmet i stedet et forslag om å innføre en ny ordning med retursentre, som også skulle huse de avviste asylsøkerne, men samtidig arbeide mer aktivt med ulike returfremmende tiltak. I senere tid viste det seg at dette forslaget ble for kostbart og dermed forkastet, og på nåværende tidspunkt bor mange av de avviste asylsøkerne i ordinære mottak, mens de fleste klarer seg på egenhånd utenfor systemet (Intervju 18.9.2012).

En annen konsekvens ventemottaksopptøyene fikk var en betydelig styrking av fokuset på returarbeid og tvangsreturer fra regjeringens og utlendingsforvaltningens side. Som gjennomgangen av UDI og myndighetenes tolkningsramme i kapittel 5 viste, var dette også et tydelig budskap i UDIs argumentasjon under krisen. Direktoratets fokus på returarbeid har gitt gode resultater. Stadig flere asylsøkere som har fått avslag på asylsøknaden, reiser tilbake frivillig. Tall fra UDIs årsrapport for 2012 viser at hele 1740 personer returnerte til hjemlandet med støtte fra norske myndigheter, mens 4902 personer ble tvangsreturnert av Politiets utlendingsenhet. Nåværende UDI-direktør Frode Forfang mener dette illustrerer at det er fullt mulig å returnere asylsøkere til land som ofte blir fremstilt som umulige å reise tilbake til (Aftenposten 12.7.2012).

Basert på funnene i denne oppgaven kan man ikke hevde at avviklingen av ventemottaksordningen var et direkte resultat av det negative fokuset ordningen fikk i norske medier etter opptøyene. Før asylsøkerne gjorde opprør, hadde som nevnt Justisdepartementet bestilt en rapport fra NTNU for å utrede hvor godt ventemottaksordningen fungerte. Denne

rapporten avdekket flere store problemstillinger vedrørende den daværende ordningen, blant annet at de nøkterne forholdene og passiviseringen av asylsøkerne ikke fungerte returfremmende (Valenta m.fl. 2010). Forutsatt at ventemottaksopptøyene aldri hadde funnet sted, kan det godt tenkes at ordningen med ventemottak hadde blitt avvirket og at arbeidet med å utvikle en ny ordning ville blitt satt i gang uansett. Men man kan heller ikke avvise at opptøyene og særlig den intense dekningen i norske medier spilte en sentral rolle i myndighetenes vurdering av ordningen, og kan ha vært en viktig medvirkende årsak til at det endelige resultatet ble en fullstendig avvikling av hele ventemottaksordningen.

7.3 Avsluttende betraktninger

En krisesituasjon som ventemottaksopptøyene har bidratt til å illustrere hvorfor det er viktig for UDI å jobbe strategisk med kommunikasjon. Ikke nødvendigvis for å bevare eller styrke direktoratets omdømme, men for å opprettholde deres tillit i befolkningen. Dersom slike hendelser blir stående ubesvart fra UDIs side, vil det bidra til å svekke hele utlendingsforvaltningens legitimitet. Hvis UDI ikke hadde gått tidlig ut med budskapet om at slik oppførsel er helt uakseptabel og at de skyldige skulle straffes, ville både asylsøkerne og Norges befolkningen ha blitt sittende igjen med et inntrykk av at man egentlig kan gjøre akkurat som man vil helt uten konsekvenser.

Samtidig kan man hevde at UDIs omdømme og tillit i befolkningen trolig ikke påvirkes i veldig stor grad av slike dramatiske enkelthendelser. Dette viser omdømmeundersøkelsene UDI har fått gjennomført både i forkant og etterkant av ventemottaksopptøyene. Undersøkelsen fra 2011 viste ingen markant økning i personer med et dårlig inntrykk av UDI, heller en liten økning hos gruppen med et godt inntrykk. Omdømmet til UDI blir trolig mer påvirket av befolkningens generelle syn på innvandringspolitikken som helhet, enn av enkeltepisodes som disse opptøyene. Slik sett er det også mulig å hevde at UDI kom noe styrket ut av krisen som har blitt studert i denne oppgaven. Ved å føre en streng politikk og arbeide hardt for å kunne returnere de skyldige, og ikke minst andre asylsøkere som oppholder seg i Norge ulovlig, kan de ha utvist styrke og beslutsomhet overfor befolkningen. Til tross for et stadig sterkere fokus på returarbeid, forblir de avviste asylsøkerne et problem for norsk utlendingsforvaltning. De er vanskelig å identifisere, de er vanskelig å returnere og de er vanskelig å håndtere. Rapporter slår fast at det trolig lever tusenvis av asylsøkere uten

lovlig opphold rundt om i Norge (se bl.a. Valenta m.fl. 2010). Hvordan man skal håndtere disse på best mulig måte er stadig en debattert og utfordrende problemstilling, som savner en enkel og åpenbar løsning. Selv om de avviste asylsøkerne ikke har lov til å oppholde seg i Norge, finnes det også sterke menneskelige hensyn å ta, og dette sakskomplekset må norsk utlendingsforvaltning jobbe videre med.

Ved endepunktet for denne masteroppgaven, er de avviste asylsøkerne fortsatt en aktuell problemstilling i Norge. Asylsøkere med avslag på sine søknader, som ikke har lovlig opphold i Norge, bor ikke lenger på ventemottak etter at ordningen ble avviklet i etterkant av opptøyene. De asylsøkerne som fortsatt befinner seg i systemet, blir nå plassert på ordinære ventemottak i påvente av retur. Nye tall viser at hele fire av fem asylsøkere som bor på asylmottak formelt sett ikke er asylsøkere. Noen har fått innvilget opphold og venter på bosetting i en kommune, mens de fleste som befinner seg der har fått avslag på søknaden og venter på å få reise ut av landet, enten frivillig eller med tvang. Etter at ventemottaksordningen ble avviklet er det eneste alternativet til å plassere de avviste asylsøkerne på ordinære mottak, å la dem bo på gata og klare seg selv. En av de største utfordringene er at det fremdeles er vanskelig å tvangsreturnere avviste asylsøkere til land som Etiopia, Eritrea og Iran, og i Afghanistan og Irak legger myndighetene begrensninger på antall tvangsutsendte de ønsker å ta imot (VG 2012b). Dette medfører at de avviste asylsøkerne er en stadig voksende gruppe i Norge, og viser at problematikken fortsatt er like aktuell i dag som i 2010.

LITTERATURLISTE

- Aftenposten (6.7.2010): - *Vold er den beste måten å få oppmerksomhet på i Norge.*
Tilgjengelig: <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/--Vold-er-den-beste-maten-a-fa-oppmærksomhet-pa-i-Norge-5332841.html> (hentet 4.11.2012).
- Aftenposten (12.7.2012): *Nesten 1000 frivillige returer.* Tilgjengelig:
<http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Nesten-1000-frivillige-returer-6941429.html> (hentet 11.2.2013).
- Alghasi, Sharam (2009): Iranian-Norwegian Media Consumption: Identity and Positioning, i *Nordicom Review* 30, 1, s. 67-82.
- Allern, Sigurd (2001a): *Flokkdyr på Løvebakken? Søkelys på Stortingets presselosje og politikkenes medierammer.* Oslo: Pax Forlag.
- Allern, Sigurd (2001b): Kildene og mediemakten, i Eide, Martin (red.): *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Allern, Sigurd og Ester Pollack (red.) (2009): *Skandalenes markeds plass. Politikk, moral og mediedrev.* Bergen: Fagbokforlaget.
- Alsvik, Kristin (2011): *Å bygge omdømme i Skandalenes bygg: En analyse av mediedekningen og krisekommunikasjonen under Murud-saken i Undervisningsbygg.* Masteroppgave i medievitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Apeland, Nils M. (2010): *Det gode selskap – omdømmebygging i praksis.* 2. utgave. Drammen: Hippocampus.
- Bakke, Ida (2005): *Asylpolitikken i media. Konstruksjonen av asylsøkere som et nasjonalt problem.* Masteroppgave i sosiologi. Bergen: Universitetet i Bergen.
- Bakøy, Eva (2006): Å føle seg hjemme langt hjemmefra: Innvandrere og satellittfjernsyn, i *Norsk Medietidsskrift* nr. 02, s. 98-112.
- Berg, Jakob (2013): Et demokratisk problem?, i *Kommunikasjon* nr. 1/2013, s. 24-27.
- Beyer, Audun (2010): Hvordan studere generiske nyhetsrammer? – Forslag til metodiske forbedringer, i *Norsk Medietidsskrift*, nr. 02, s. 163-178.
- Brønn, Peggy Simcic (2010): Reputation, Communication, and the Corporate Brand, i Heath, Robert L. (red.): *The SAGE Handbook of Public Relations.* 2. utgave. California: Sage Publications.

Brønn, Peggy Simcic (2011): Forståelse av omdømme i offentlig sektor, i Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brønn, Peggy Simcic og Øyvind Ihlen (2009): *Åpen eller innadvendt. Omdømmebygging for organisasjoner*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Byrkjeflot, Haldor (2011): Et kritisk blikk på omdømmeblikket, i Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, Tom, Per Lægreid og Arne R. Ramslien (2006): *Styring og autonomi. Organisasjonsformer i norsk utlendingsforvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.

Coombs, W. Timothy (2010): Crisis Communication: A Developing Field, i Heath, Robert L. (red.): *The Sage Handbook of Public Relations*. 2. utgave. California: Sage Publications.

Eide, Elisabeth (2002): "Down there" and "up here": "Europe's Others" in Norwegian feature stories. Dr. art. - avhandling ved UiO. Oslo: Unipub.

Eide, Elisabeth (2010): Strategic Essentialism and Ethnification. Hand in Glove?, i *Nordicom Review* 31, 2, s. 63-78.

Eide, Elisabeth og Kaarina Nikunen (2011): *Media in motion: Cultural Complexity and Migration in the Nordic Region*. Surrey: Ashgate Publishing.

Eide, Martin (red.) (2001): *Til dagsorden! Journalistikk, makt og demokrati*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Elvestad, Eiri (2007): Ressurs eller flukt? Unge norsk-vietnameseres bruk av "hjemlandsmedier", i *Norsk Medietidsskrift*, nr. 01, s. 4-23.

Enli, Gunn Sara (2009): «- Statsråd, du lyver!», i Allern, Sigurd og Ester Pollack (red.): *Skandalenes markeds plass. Politikk, moral og mediedrev*. Bergen: Fagbokforlaget.

Entman, Robert M. (1993): Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm, i *Journal of Communication*, 43(4), s. 51-58.

Frandsen, Finn og Winni Johansen (2010): Strategy, Management, Leadership, and Public Relations, i Heath, Robert L. (red.): *The SAGE Handbook of Public Relations*. 2. utgave. California: Sage Publications.

Gentikow, Barbara (2005): *Hvordan utforsker man medieerfaringer? Kvalitativ metode*. Kristiansand: IJ-forlaget.

Horsti, Karina (2003): Global Mobility and the Media: Presenting Asylum Seekers as a Threat, i *Nordicom Review* 24, 1, s. 41-54.

- Horsti, Karina (2008): Overview of Nordic Media Research on Immigration and Ethnic Relations: From text analysis to the Study of Production, Use and Reception, i *Nordicom Review* 29, 2, s. 275-293.
- Ihlen, Øyvind (2007): *Petroleumsparadiset. Norsk oljeindustri strategiske kommunikasjon og omdømmebygging*. Oslo: Unipub.
- Ihlen, Øyvind og Elin W. Andersen (1999): «Rammer», «posisjoner» og Romeriksporten: «Mediepakker» som praktisk-analytisk verktøy, i *Norsk Medietidsskrift*, nr.01, s. 19-39.
- Ihlen, Øyvind og Per Robstad (2004): *Informasjon & samfunnskontakt – perspektiver og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ihlen, Øyvind og Mike Nitz (2008): Framing contests in environmental disputes: Paying attention to media and cultural master frames, i *International Journal of Strategic Communication*, 2, s. 1-18.
- Ihlen, Øyvind og Sigurd Allern (2008): This Is the Issue: Framing Contests and Media Coverage, i Strömbäck, Jesper, Mark Ørsten og Toril Aalberg (red.): *Communicating Politics: Political Communication in the Nordic Countries*. Gøteborg: Nordicom.
- Johansen, Winni og Finn Frandsen (2010): *Krisekommunikation: Når virksomhedens image og omdømme er truet*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Kavli, Håkon og Ingrid Wergeland (2009): Offentlige etaters omdømme, i *Kommunikasjon* nr. 1/2009, s. 22.
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Interviews. Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. 2. utgave. California: Sage Publications.
- Larsen, Anna M. Grøndahl (2012): *Prinsipper og person i dekningen av asyl. En undersøkelse av NOAS, Papirløse kampanjen og Regjeringens synspunkter rundt lengeværende asylsøkere, og deres gjennomslag i tre norske aviser*. Masteroppgave i medievitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Lindstad, Merete og Øivind Fjeldstad (1999): *Pressen og de fremmede*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Lindstad, Merete og Øivind Fjeldstad (2005): *Av utenlandsk opprinnelse: Nye nordmenn i avisspaltene*. Kristiansand: IJ-forlaget.
- Mainsah, Henry (2009): Cameroonians in Oslo, Diaspora, and Uses of the Media, i *Nordicom Review* 30, 1, s. 83-94.
- Markussen, Simen (21.3.2011): *Spin-vill offentlig kommunikasjon* [Kronikk]. Tilgjengelig: <http://www.minervanett.no/spin-vill-offentlig-kommunikasjon/> (hentet 10.5.2011).

Mellum, Mari (2012): Vi måler og vi måler ..., i *Kommunikasjon* nr. 1/2012, s. 16-20.

Nettavisen (11.8.2010): *Sterk kritikk mot ventemottak*. Tilgjengelig: <http://www.nettavisen.no/nyheter/article2959976.ece> (hentet 25.8.2011).

Olsen, Odd Einar, Espen Reiss Mathiesen og Marit Boyesen (2008): *Media og krisehåndtering: En bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Røvik, Kjell Arne (2011): Analyse av kommunikatorenes innmarsj i offentlig sektor, i Wæraas, Arild, Haldor Byrkjeflot og Svein Ivar Angell (red.): *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Semetko, H. A. og P. M. Valkenburg (2000): Framing European Politics: A Content Analysis of Press and Television News, i *Journal of Communication*, 50, s. 93-109.

Smith, Ronald D. (2009): *Strategic Planning for Public Relations*. New York: Routledge.

Syvertsen, Trine (2004): Metode og kilder, i Syvertsen, Trine: *Mediemangfold: Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ-forlaget.

Thomas, Robert J. (1995): Interviewing Important People in Big Companies, i Hertz, R. og J.B. Imber (red.): *Studying Elites Using Qualitative Methods*. California: Sage Publications.

Thommessen, Therese (2007): *Forsvaret – i forsvarsposisjon? En analyse av Forsvarets omdømmebygging i budsjettsprekkrisen*. Masteroppgave i medievitenskap. Oslo: Universitetet i Oslo.

UDI (21.2.2007): *Ordliste*. Tilgjengelig: <http://www.udi.no/Oversiktsider/Ordliste/> (hentet 24.8.2011).

UDI (30.12.2009): *Hva skjer hvis du får avslag på søknaden om beskyttelse?* Tilgjengelig: <http://www.udi.no/Sentrale-tema/beskyttelse/Behandlingen-av-asylsaker/Hva-skjer-hvis-du-far-avslag-pa-asylsoknaden/> (hentet 3.10.2012).

UDI (16.11.2010a): *Om UDI*. Tilgjengelig: <http://www.udi.no/Om-UDI/> (hentet 24.8.2011).

UDI (28.9.2010b): - *Enkelte journalister misbruker sin stilling*. Tilgjengelig¹⁵: <http://www.udi.no/Nyheter/2010/--Journalister/> (hentet 24.8.2011).

UDI (1.4.2011): *Nøkkeltall om innvandring 2010*. Tilgjengelig: <http://www.udi.no/Nyheter/2011/Nokkeltall-om-innvandring-2010/> (hentet 3.10.2012).

UDI (25.1.2012): *Kort om UDIs historie*. Tilgjengelig: <http://www.udi.no/Om-UDI/Kort-om-UDIs-historie/> (hentet 3.10.2012).

¹⁵ Denne artikkelen er ikke lenger tilgjengelig via lenken.

Utlendingsloven (2008): LOV 2008-05-15 nr. 35: Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Tilgjengelig: <http://www.lovdata.no/all/hl-20080515-035.html#map009> (hentet 2.11.2012).

Valenta, Marko, Kristin Thorshaug, Thomas Hugaas Molden og Berit Berg (2010): *Avviste asylsøkere og ventemottaksordningen: Mellom passiv tvang og aktiv returassistanse*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning, avdeling for mangfold og inkludering.

VG (20.6.2012a): *Slår alarm om branner i asylmottak*. Tilgjengelig: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10058338> (hentet 20.6.2012).

VG (7.11.2012b): *Fire av fem på norske asylmottak er ikke asylsøkere*. Tilgjengelig: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10055152> (hentet 7.11.2012).

Watson, Tom (2010: Reputation Models, Drivers, and Measurement, i Heath, Robert L. (red.): *The SAGE Handbook of Public Relations*. 2. utgave. California: Sage Publications.

Wæraas, Byrkjeflot og Angell (red.) (2011): *Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.

Yin, Robert K. (2009): *Case Study Research: Design and Methods*. 4. utgave. California: Sage Publications.

Østbye, Helge, Knut Helland, Karl Knapskog og Leif Ove Larsen (2007): *Metodebok for mediefag*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

Vedlegg 1 - Eksempelartikler fra utvalget

Aftenposten, nett, 6.7.2010: «-Jeg er glad for volden, nå vet alle hva som skjer her». [Artikkel]

Aftenposten, nett, 7.7.2010a: «Norge får ikke sendt ut mange nok». [Artikkel]

Aftenposten, nett, 7.7.2010b: «Titalls har ventet i flere år». [Artikkel]

Aftenposten, papir, 7.7.2010c: «Mottak stengt etter bråk». [Artikkel]

Aftenposten, nett, 7.7.2010d: «-Skremmende at de velger å sette andres liv i fare» [Artikkel]

Aftenposten, papir, 8.7.2010: «En totalt ansvarsløs handling». [Leder]

Dagsavisen, papir, 7.7.2010: «En varslet katastrofe». [Leder]

Dagsavisen, papir, 8.7.2010a: «Vårt iskalde nord». [Kommentar]

Dagsavisen, papir, 8.7.2010b: «De samfunnet vil glemme». [Kronikk]

Dagsavisen, papir, 8.7.2010c: «Velger fengsel framfor ventemottak». [Artikkel]

VG, papir, 7.7.2010a: «-Ventemottakene er destruktive». [Artikkel]

VG, papir, 7.7.2010b: «-Mottaket har vært en tikkende bombe lenge». [Artikkel]

VG, papir, 7.7.2010c: «Lier-opprørerne kan få bli i Norge – i fengsel». [Artikkel]

VG, papir, 8.7.2010a: «Tikkende bomber». [Leder]

VG, papir, 8.7.2010b: «Venter på overtid». [Artikkel]

UDI, nett, 6.7.2010: «-Uakseptabelt hærverk». [Artikkel]

UDI, nett, 7.7.2010: «Lier ventemottak brent ned til grunnen». [Artikkel]

UDI, nett, 13.8.2010: «Tøffere tiltak mot voldelige asylsøkere». [Artikkel]